

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 459
9 septiembre 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



LA LIBERALIZACION DEL TRANSPORTE URBANO
EN SANTIAGO DE CHILE */

*/ Este documento fue preparado por la Secretaria Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de la República de Chile, para ser presentado en el Primer Encuentro Técnico entre Países Latinoamericanos sobre Transporte Urbano, que se realizará en Brasilia del 30 de septiembre al 3 de octubre de 1985.

85-9-1359

INDICE

	<u>Pagina</u>
RESUMEN	v
A. SANTIAGO DE CHILE Y SU SISTEMA DE TRANSPORTE.....	1
1. Gran Santiago: evolución de la ciudad y de su sistema de transporte.....	1
2. Descripción de la infraestructura de la ciudad.....	10
3. Descripción introductoria de los servicios de transporte de la ciudad.....	13
4. Algunos indicadores de la tasa de motorización.....	17
5. Las características físicas de la flota de vehículos de transporte público.....	19
6. La interacción entre la demanda y la oferta de transporte.....	20
7. La organización de la administración pública del transporte en la ciudad.....	21
B. LA LIBERALIZACION ECONOMICA DEL TRANSPORTE AUTOBUSERO EN SANTIAGO.....	23
1. Descripción del transporte colectivo en el Gran Santiago anterior al proceso de liberalización.....	23
2. El origen de la política de liberalización del transporte urbano y su compatibilidad con la política económica del país.....	26
3. El proceso de disminuir el papel de la ETC del Estado y su liquidación.....	27
4. El proceso paulatino de libertad tarifaria...	30
5. Otros aspectos de la liberalización.....	32
C. EVALUACION DE LA POLITICA DE LIBERALIZACION.....	35
1. Evolución de la calidad del servicio de transporte por ómnibus en Santiago durante el período de liberalización.....	35
2. La evolución de las tarifas.....	38
3. El sistema de taxis colectivos.....	45
4. Las opiniones de los usuarios sobre el transporte urbano de la ciudad.....	47
D. CONCLUSIONES.....	49

RESUMEN

Santiago, la capital de la República de Chile, alberga 30% de la población nacional y en ella se concentra la vida administrativa y económica de la nación. Su densidad demográfica es relativamente baja en comparación con otras urbes. Hay diferencias importantes entre los niveles de ingresos de los habitantes de zonas diferentes, siendo más altos en las comunas del noreste y más bajos en el sur del área metropolitana.

El sistema de transporte público envuelve cinco medios: los autobuses, los taxibuses, los taxis colectivos, los taxis básicos y el ferrocarril metropolitano (metro). Los dos tipos de buses pueden, efectivamente, considerarse como un solo modo, habiendo perdido vigencia las diferencias históricas entre ellos. Juntos captan aproximadamente el 75% de los viajes. Usualmente, los servicios de buses son operados por asociaciones de dueños, las que se responsabilizan de una línea, que a su vez puede dividirse entre distintas variantes. Normalmente un dueño es propietario de uno o dos vehículos. Además de las asociaciones, existen dos empresas, cada una de las cuales opera una línea.

El Metro cuenta con dos líneas y atiende casi el 5% de los viajes. Actualmente se está llevando a cabo una pequeña extensión de la línea 2. El metro es el único medio de transporte público operado por el Estado.

Los taxis colectivos realizan aproximadamente el 2% de los viajes.

Casi 16% de los viajes se realizan en automóviles particulares, cuya tasa de propiedad subió en forma muy significativa entre 1976 y 1981.

Desde 1977 hasta ahora el sistema de transporte público de Santiago ha experimentado cambios fundamentales respecto a su operación. Entre los cambios más importantes se cuenta la liquidación de la Empresa de Transportes Colectivos del Estado, poniendo fin de esta manera a la intervención del sector público como operador de servicios de transporte público vial.

Además, se ha puesto en vigencia una serie de medidas destinadas a liberalizar el transporte público. A partir de 1980, en forma paulatina, las autoridades abandonaron la práctica de fijar las tarifas de los servicios de bus. Este proceso se concluyó, en el caso de Santiago en junio de 1983, salvo las tarifas escolares que siguen sujetas a control.

Asimismo, la liberalización tarifaria, afectó a los servicios de taxis. Los básicos pueden fijar libremente el valor de aquella parte de la tarifa correspondiente al inicio del viaje ("caída de bandera") dentro de una banda fijada, mientras el valor por kilómetro recorrido sigue siendo establecido por las autoridades. Los taxis colectivos pueden establecer sus tarifas libremente.

Además, se flexibilizó la concesión de autorizaciones para operar. Actualmente, las peticiones de concesión se aprueban siempre que la condición de las vías del recorrido (ancho, radios de las curvas, etc.) y la congestión prevaleciente en ellas sean compatibles con la operación de los nuevos servicios solicitados.

También, las empresas y asociaciones tienen libre elección respecto a los vehículos que deseen incorporar en sus flotas. Los únicos controles que permanecen están relacionados con la condición técnica de los vehículos, teniendo en mente, especialmente, la seguridad de los pasajeros y de los demás usuarios del espacio vial.

Desde 1977 se ha producido una expansión significativa en la oferta de transporte público en la ciudad, tanto debido a la política de liberalización aplicada en el ámbito del sector transporte como a otras acciones de liberalización en la economía, por ejemplo, la baja de los aranceles aplicados a la importación de vehículos y la disponibilidad de crédito durante el lapso 1979 a 1981. La renovación y ampliación de la flota provocó una reducción en la edad media de los buses y taxibuses hasta el año 1982. A partir de este año se ha producido un envejecimiento relativo de la flota, debido a la virtual paralización de la incorporación de nuevas unidades. También, a causa de la recesión económica, ha disminuido la demanda, provocando una disminución en el número de pasajeros transportados por vehículo.

En forma coincidente con la liberalización se puede constatar una mejora en la calidad del transporte público, según las opiniones de los usuarios respecto a los tiempos de espera y de duración del trayecto.

Finalmente, es posible extraer algunas conclusiones de la experiencia chilena de liberalización del transporte público, la que debería ser tomada en cuenta por otras ciudades que busquen resolver los mismos problemas que existían en el transporte público de Santiago a mediados del decenio pasado.

A. SANTIAGO DE CHILE Y SU SISTEMA DE TRANSPORTE

1. Gran Santiago: evolución de la ciudad y de su sistema de transporte

Santiago, capital de Chile, una de las metrópolis americanas importantes en lo que a población y extensión se refiere, inicia su crecimiento a nivel metropolitano en 1940, a consecuencia de la creciente industrialización del país, que induce una migración de habitantes desde las zonas rurales hacia la ciudad. En la actualidad la metrópoli alberga al 30% del total de la población del país, lo que significa aproximadamente, 3.8 millones de habitantes.

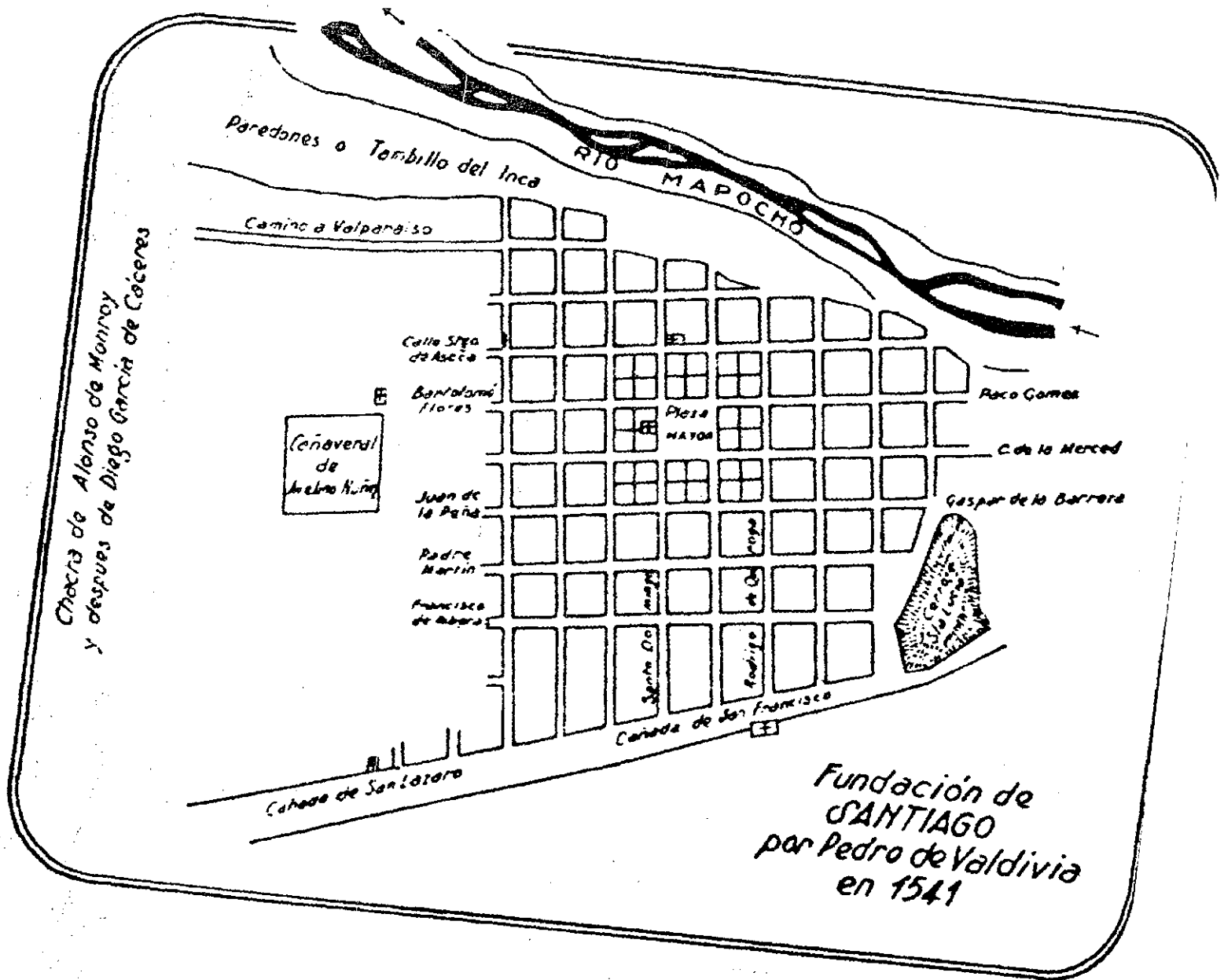
Desde su fundación en 1541, la red vial de la zona central se ha visto comprometida por los accidentes geográficos tal como se detallan en el gráfico 1. La actual red corresponde en gran medida al trazado que tenía la ciudad a principios del siglo XIX.

Los medios de transporte utilizados que han sido modificados conforme a la expansión de la ciudad y a los avances tecnológicos, se pueden describir desde el año 1850, cuando se utilizaban algunos tipos de vehículos tales como las carrozas, birlochos, cabriolés, calesas, coches y landós. En el año 1857 se inaugura en Santiago un sistema de movilización colectiva basado en los tranvías a tracción animal, denominados "carros de sangre" cuyas líneas, en el año 1875, se habían extendido por la ciudad contando con más de 20 carros y 350 caballos de tiro.

En el año 1900 se inaugura el primer recorrido de tranvía eléctrico, sistema que proliferó rápidamente ya que sólo en 3 años su número aumentó a 275, contando con alrededor de 100 km de líneas. Ya en 1920 coexistían en la ciudad tres sistemas de transporte: los carros de sangre, el tranvía eléctrico y los autobuses, que comenzaban a aparecer.

Entre 1915 y 1923 el número de vehículos motorizados subió de 1 268 a 6 840 y en 1930 en el país existían aproximadamente 24 000 automóviles y 1 700 buses, de los cuales la mayoría se encontraban en la ciudad de Santiago.

Gráfico 1



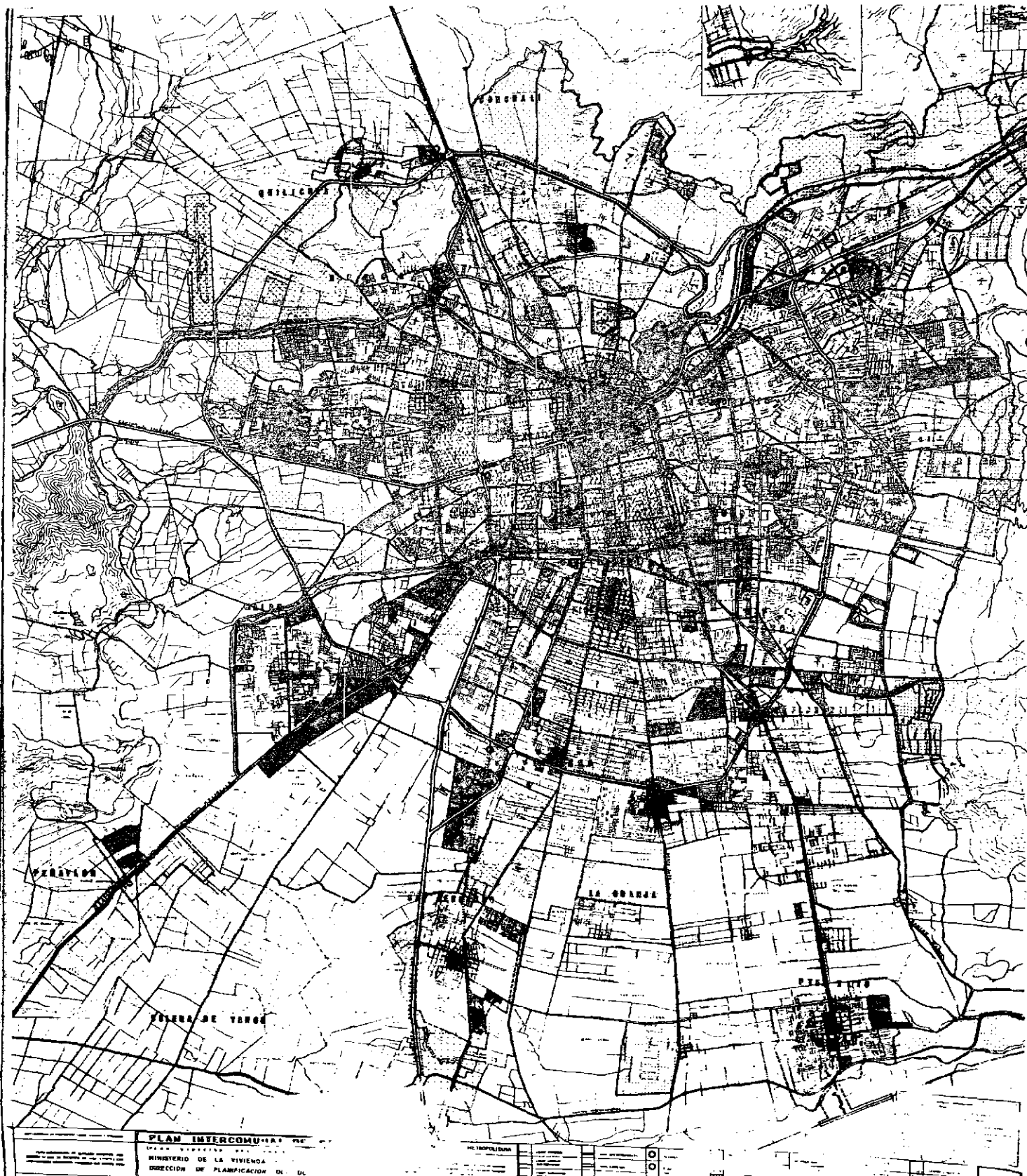
En la década del 40 el Estado comenzó a promover una parte de los servicios de transporte de pasajeros; para ello tomó en sus manos los tranvías e introdujo los trolebuses y, paralelamente comenzó a adquirir buses con el fin de cubrir aquellos recorridos que no eran servidos adecuadamente por los empresarios de la locomoción colectiva particular, por no ser lo suficientemente rentables. Sin embargo, y aunque la participación del Estado en el transporte colectivo de pasajeros ha sido importante, el sistema de movilización colectiva particular, a través de sus servicios de autobuses, taxibuses y taxis, ha tenido un claro predominio dentro del transporte urbano de Santiago. De acuerdo a estadísticas obtenidas en el año 1951 se establece que, de un total de 810 millones de pasajeros transportados, un 76% lo hizo en vehículos de la locomoción colectiva particular, y que sólo el restante 24% lo hizo en vehículos de la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (E.T.C.) del cual, un 11% correspondía a tranvías, un 8% a trolebuses y un 5% a buses.

A contar del año 1935 el desarrollo urbano de la ciudad fue influenciado por el Plan Brunner aprobado en 1934, que orientó dicho desarrollo hasta el año 1960. En general, este Plan constituyó un esfuerzo por acomodar el automóvil dentro de la ciudad, especialmente en el sector céntrico. Para ello se formularon proposiciones destinadas a ensanchar y mejorar el diseño de algunas vías, construir otras en sentido radial cortando diagonalmente las existentes, y proporcionar el espacio adecuado para los estacionamientos. Luego, en el año 1953, cuando el crecimiento de la ciudad desbordó por completo su marco tradicional, se origina el Plan Intercomunal de Santiago, aprobado en el año 1960, y que tiene vigencia en la actualidad. Este Plan introduce el concepto de planeamiento intercomunal que facilita la planificación conjunta de todas las comunas de la metrópoli dentro de la Dirección de Planeamiento Intercomunal, la que coordina la planificación metropolitana y entrega orientación sobre la estructura general de zonificación, vialidad y equipamiento.

A principios de 1984, el Gran Santiago está constituido por 17 comunas, las que se agrupan en 9 áreas geográficas, como se indica en el gráfico 2 y en el cuadro 1.

Gráfico 2

PLAN INTERCOMUNAL DE SANTIAGO



Cuadro 1

AGRUPACION DE COMUNAS DEL GRAN SANTIAGO
SEGUN LAS DISTINTAS AREAS GEOGRAFICAS

Comuna	Area Geográfica
Santiago	Centro
Las Condes - Providencia	Nororiente
La Reina - Nuñoa	Oriente
La Florida - Puente Alto	Suroriente
La Cisterna - La Granja - San Bernardo - San Miguel	Sur
Maipú	Surponiente
Pudahuel - Quinta Normal	Poniente
Quilicura - Renca	Norponiente
Conchalí	Norte

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Entre dichas comunas está comprendida la ciudad propiamente tal y los núcleos urbanos más próximos, cuyas poblaciones mantienen estrechos vínculos con la ciudad, tanto por razones de trabajo, culturales o económicas. Actualmente se proyecta la creación de nuevas comunas en la metrópolis, principalmente debido a la fuerte expansión y crecimiento de algunos sectores de ella.

La metrópoli ocupa un área aproximada de 49 mil hectáreas y posee una densidad poblacional de 78.65 habitantes por hectárea. De entre las comunas que la conforman, aquella que exhibe la mayor densidad es La Cisterna ubicada en el sector sur, y con una densidad que asciende a 198.6 habitantes por hectárea, mientras que la comuna de Quilicura ubicada en el sector norponiente, tiene la menor densidad, que sólo alcanza a 28.9 habitantes por hectárea.

En el cuadro 2 se comparan datos de población, área y densidad poblacional de diferentes capitales. De él se aprecia que las cifras exhibidas por nuestra capital son comparables en lo relativo a densidad poblacional, mientras que en lo que respecta a área y población se ve notablemente disminuida.

Cuadro 2

POBLACION, AREA Y DENSIDAD DE DIFERENTES METROPOLIS

Ciudad	Año	Población (habitantes)	Area km2	Densidad (hab./km2)
Gran Santiago (a)	1980	3 853 275	490.92	7 865
Londres (b)	1977	7 168 000	1 597.00	4 488
Tokio (c)	1975	8 644 237	580.15	14 900
Ciudad de México(b)	1975	11 800 000	1 500.00	7 867
Sao Paulo (b)	1975	11 400 000	1 354.00	9 158
Buenos Aires (b)	1975	9 315 000	1 064.00	8 755
Bogotá (d)	1970	2 854 864	304.00	9 391

Fuente:

(a) INE, Estudio SOFRETU -CADE 1968.

(b) UITP Handbook of Urban Transport 1979.

(c) Planning of Tokyo, Tokyo Metropolitan Government, 1977.

(d) The Spatial Structure of Latin American Cities, World Bank
Reprint Series: Number 211.

En el cuadro 3, se establece el número de habitantes del Gran Santiago por comunas y conforme a la distribución de población, al grado de urbanización, uso del suelo y número de viviendas; se puede definir que el 29.4% de las comunas se caracterizan por haber terminado su proceso de urbanización, no presentando cambios importantes del uso del suelo, población y número de viviendas; un 35.3% tiene el carácter de semiurbanas y que en los últimos años se han generado cambios que tienden a una expansión geográfica y demográfica hacia el núcleo de las comunas; finalmente un 35.3% también presenta cambios significativos tanto en el uso del suelo como en el número de habitantes.

Cuadro 3

NUMERO DE HABITANTES DEL GRAN SANTIAGO POR COMUNA; 1980

Comunas	Habitantes
Santiago	427 931
Las Condes	285 922
Providencia	111 257
La Reina	94 969
Nuñoa	378 626
La Florida	113 744
Puente Alto	119 895
La Cisterna	315 026
La Granja	297 799
San Bernardo	187 470
San Miguel	389 911
Maipú	199 229
Pudahuel	356 777
Quinta Normal	128 163
Quilicura	38 637
Renca	76 247
Conchalí	331 672
TOTAL GRAN SANTIAGO	3 853 275

Fuente: Datos estimados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el año 1980.

Cabe destacar lo relacionado al tipo de actividad que prima en las comunas; en la de Santiago, que comprende el sector céntrico de la ciudad, priman las actividades económicas y administrativas; la comuna de Quilicura ubicada al norponiente de la ciudad agrupa en su mayoría actividades agrícolas; y la comuna de Maipú, ubicada al surponiente tiene una concentración de la actividad industrial; las otras comunas del sector oriente de la ciudad básicamente están constituidas por zonas residenciales.

En los cuadros 4 y 5 se establecen antecedentes que permiten visualizar las diferencias que existen entre las comunas, referentes a los estándares culturales y económicos, destacándose que las comunas del sector oriente de Santiago presentan niveles superiores respecto de aquellas comunas del sector poniente.

Cuadro 4

**ANTECEDENTES SOCIOECONOMICOS DE CINCO COMUNAS DEL
GRAN SANTIAGO, 1981**

	Tasas de analfabetismo (por mil)	Personas por vehículo motorizado	% habitantes en campamentos
Santiago	7.3	10.9	0.73
Providencia	0.3	3.5	0.95
San Miguel	9.8	22.1	1.96
La Granja	28.2	40.8	4.76
Pudahuel	10.6	55.0	5.26

Fuente: Varas y Moreno (1982) y elaboración propia.

Cuadro 5

**RELACION ENTRE ESTRUCTURA DE INVERSIONES E
INGRESOS PER CAPITA EN COMUNAS SELECCIONADAS
DEL GRAN SANTIAGO, 1981**

Comuna	% de la inversión destinado a servicio social	% de la inversión destinado a edificación
Las Condes	2.2	96.4 - comunas
Providencia	5.6	75.4 "ricas"
Santiago	16.7	77.8 -
Pudahuel	39.5	22.0 - comunas
La Florida	45.8	42.0 "pobres"
Conchalí	46.2	34.6 -

Fuente: Varas y Moreno. (1982)

En el cuadro 6 se muestra la relación del gasto de los ingresos de la población. Se aprecia que la mayor parte de ellos están en el rubro alimenticio y la menor es dedicada a la educación. Cabe hacer presente que la educación básica en Chile es prácticamente financiada en su totalidad por el Estado. El aumento proporcional del gasto en transporte y comunicaciones entre los años mencionados es producto, entre otros, de la crisis energética que conllevó a un aumento de los precios de los combustibles.

Cuadro 6

ESTRUCTURA DEL GASTO FAMILIAR EN EL SEGMENTO
MAS POBRE DE LA POBLACION. DATOS PARA EL GRAN SANTIAGO,
1968 y 1978
(en porcentaje)

Rubros	1968 (43% más pobre)	1978 (40% más pobre)
Alimentos y bebidas	50.5	57.7
Gastos en vivienda	17.4	14.2
Amoblamiento de hogar	6.1	3.9
Vestido y calzado	10.8	6.4
Asistencia médica	2.2	1.9
Educación	0.4	0.8
Transporte y comunic.	3.9	6.1
Otros gastos	8.7	9.0

Fuente: INE, Encuestas de presupuesto familiar para el Gran Santiago, años 1968 y 1978.

En el cuadro 7, se exponen las actividades económicas que se realizan dentro del país, destacando en estas cifras los porcentajes que la Región Metropolitana aporta a cada una de estas actividades y la importancia de cada una de ellas con respecto a la región misma.

Se pueden destacar entre ellas la industria manufacturera, construcción, comercio, servicios financieros, propiedad de vivienda y administración pública por contribuir con más del 50% en relación al total del país.

Cuadro 7

ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA REGION METROPOLITANA

	TOTAL PAIS	REGION METROPOLITANA	(a)	(b)
Agropecuaria, silvícola	28 191	3 947	14.0	2.8
Pesca	2 705	-----	-----	-----
Minería	20 756	998	4.8	0.7
Industria manufacturera	62 983	31 893	50.6	22.4
Electricidad, gas y agua	7 894	1 505	19.0	1.1
Construcción	16 697	8 431	51.0	5.9
Comercio	58 865	35 884	61.0	25.2
Transporte y telecomunic	18 377	7 313	40.0	5.1
Servicios financieros	36 198	24 242	67.0	17.0
Propiedad de vivienda	21 554	15 519	72.0	11.0
Educación, salud, otros serv	33 760	14 895	44.0	10.5
Administ. pública y defensa	16 154	8 199	51.0	5.8
Derecho de aduana e IVA a importaciones	16 935	7 082	42.0	5.0

(a) Proporción en que la Región Metropolitana contribuye en la actividad económica.

(b) Importancia de las distintas actividades económicas en relación al total de la realizada en la Región Metropolitana.

Fuente: Compendio Estadístico de 1984. Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

2. Descripción de la infraestructura de la ciudad

La infraestructura vial de la ciudad de Santiago mantiene en gran medida, en su zona central, el esquema trazado que se le otorgó desde su fundación en el año 1541, vale decir, un sistema tipo tablero de ajedrez.

Los esfuerzos realizados en materia de infraestructura vial no han podido superar la creciente expansión urbana; se ha incorporado a la red un conjunto de diagonales que unen el centro de la ciudad con los sectores periféricos; se han construido dos anillos de circunvalación, que aún no estando completos, han permitido una mejor distribución de los viajes, pero como se puede apreciar en el gráfico 2, todos estos avances en materia vial son insuficientes en relación a la población, tasa de motorización y uso del suelo. A vía de ejemplo, en el sector oriente de la ciudad se tiene la mayor tasa de motorización y sólo presenta no más de cinco vías importantes para el desplazamiento vehicular.

Con el objeto de conseguir la máxima capacidad vial y permitir que la gestión de tránsito alcance sus objetivos propuestos, se ha jerarquizado la red vial, definiendo sus vías en: expresas, troncales, colectoras-distribuidoras, de servicio y locales. A excepción de las dos últimas clasificaciones de vías, ellas forman parte de la estructura de vialidad intercomunal de la ciudad; las de servicio y locales forman parte de la red comunal.

Santiago tiene 91 kilómetros de vías expresas, 583 kilómetros de vías troncales, 257 kilómetros de vías colectoras-distribuidoras y 13 kilómetros de vías de servicio.

a) El ferrocarril metropolitano

A partir de septiembre de 1975 la ciudad cuenta con un ferrocarril metropolitano para el transporte colectivo de pasajeros.

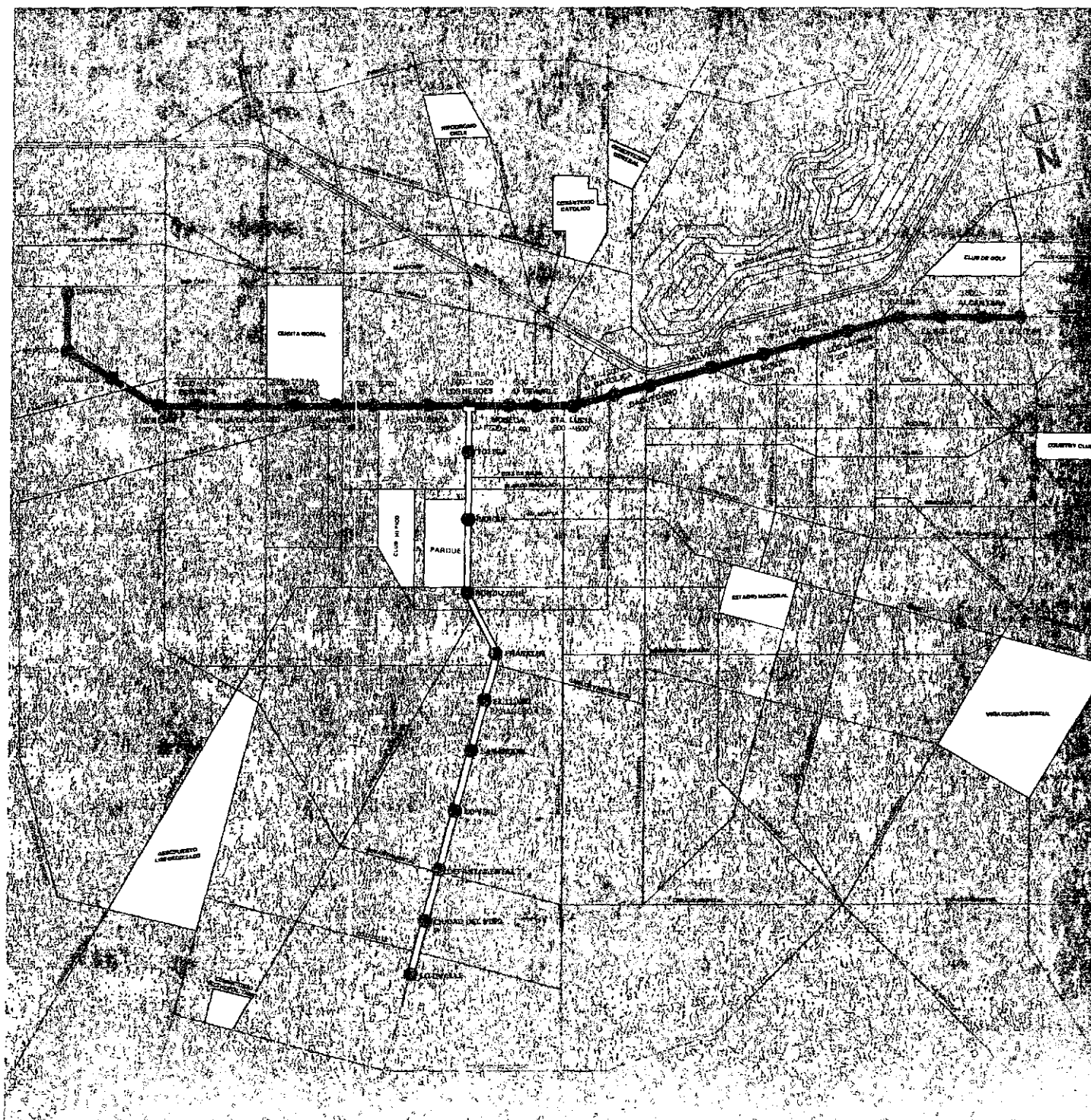
El proyecto del ferrocarril metropolitano de Santiago data de 1968; sin embargo, el proyecto original ha sufrido algunas modificaciones justificadas en la falta de determinadas obras viales complementarias a la red del metro y al crecimiento insospechado de las zonas sur y oriente de la metrópoli, lo que ha creado desequilibrio en el sistema.

En la actualidad el ferrocarril metropolitano de Santiago cuenta con dos líneas para el transporte de pasajeros. La línea 1 cruza la ciudad de poniente a oriente y está conformada por 24 estaciones, cada una de ellas separada de la adyacente en un promedio de 662 mt. Su longitud total es de 15.9 km y el tiempo aproximado de recorrido es de 29.6 minutos. La línea 2, parcialmente terminada, conecta el sector sur con el sector céntrico de la ciudad; está compuesta por 11 estaciones separadas en un promedio de 838 mt. Su longitud total es de 9.7 km y el tiempo de recorrido es de aproximadamente 14.3 minutos.

El ferrocarril metropolitano actualmente tiene en operación 245 carros para prestar servicio en sus 25.6 km de línea, presentando una oferta efectiva de transporte de pasajeros, en el año 1984, de 271 203 000 pasajeros/kilómetro y 45 708 000 asientos/kilómetro; los pasajeros transportados en este mismo año alcanzaron a 110 640 000.

En el gráfico 3, se detalla el trazado del ferrocarril metropolitano de Santiago actualmente en servicio, destacándose la estación Los Héroes común de ambas líneas, que permite la combinación a los pasajeros en los sentidos surponiente y suroriente sin cambiar de medio de transporte.

Gráfico 3



3. Descripción introductoria de los servicios de transporte de la ciudad

Hasta hace algunos años, el sistema de transporte público urbano del Gran Santiago estaba constituido, fundamentalmente, por 5 tipos de servicios; estos son: autobuses, taxibuses, taxis colectivos y básicos y el ferrocarril metropolitano. La diferencia fundamental que distinguía a autobuses de taxibuses consistía en que estos últimos sólo transportaban pasajeros sentados y con una mayor tarifa. Sin embargo, esta diferencia en la actualidad no existe.

A partir de 1978, varias de las restricciones que existían con respecto a la autorización para operar taxis, en cualquiera de sus modalidades, se comienzan a eliminar; este hecho incentivó notablemente el interés en su operación. Es así como el parque de taxis en el Gran Santiago, entre los años 1977 y 1980 se incrementó en cifras superiores al 100%.

El ferrocarril metropolitano, que desde agosto de 1980 cuenta con la actual infraestructura, es un medio de transporte seguro, confiable, rápido y económico y, además, el único que depende directamente del Estado. A pesar que el ferrocarril metropolitano tiene sólo 2 líneas, actúa como un mecanismo regulador de tarifas y, a contar de octubre de 1982, incentiva su uso en la línea 2 cobrando para tal recorrido, una tarifa inferior en un 50% con respecto a la cobrada en la línea 1. (Cabe señalar que, en estos momentos, mediados de 1985, se están efectuando las obras civiles de una pequeña prolongación hacia el norte de la línea 2 hasta la zona de Mapocho).

Un papel marginal dentro del sistema de transporte público de la metrópoli lo juega el tren suburbano, ya que, debido a lo espaciado de sus frecuencias y a la gran distancia existente entre las estaciones, sólo puede ser utilizado por una comuna (San Bernardo) ubicada en el extremo sur de la ciudad. La demanda por este servicio se genera en las primeras horas de la mañana con motivo de los viajes de acceso al centro de la ciudad.

En el cuadro 8 se exponen los porcentajes de utilización de los distintos medios de transporte del Gran Santiago.

Cuadro 8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MOVILIZACION
POR TIPO DE VEHICULO, MARZO DE 1981
(en porcentaje)

Tipo de vehículo	Viaje de ida		Viaje de retorno	
<u>Locomocion Privada</u>	16.5		15.9	
Motorizado particular		15.8		15.3
Taxi regular		0.7		0.6
<u>Locomocion Colectiva</u>	83.5		84.1	
Taxi colectivo		2.1		2.0
Buses y autobuses (microbuses)		64.6		65.8
Taxibuses		11.8		11.3
Metropolitano		4.9		5.0
Tren		0.1		0.0
TOTAL		100.0		100.0

Fuente: Universidad de Chile, Departamento de Economía, Estudio de opinion publica sobre la locomocion colectiva en el Gran Santiago, marzo 1981.

Dentro de la locomoción colectiva de la ciudad, se observa que el medio que exhibe la mayor demanda es el autobús, superando ampliamente al taxibús; se presume que esta situación está motivada principalmente por el hecho de que tanto la capacidad como la flota y la diversificación de recorridos de los autobuses es mayor y, a pesar de que en los últimos años las tarifas cobradas por ambos medios se han acercado a tal punto, que la diferencia entre ambas es casi nula, en promedio las tarifas de los autobuses son inferiores.

Es importante destacar una nueva modalidad de transporte colectivo que se ha visto prosperar desde hace un año o más; se trata de un servicio que permite la combinación con el ferrocarril metropolitano. Algunos recorridos que tenían parte de su trayecto equivalente al del ferrocarril metropolitano, han destinado la mitad de su flota a limitar el viaje sólo hasta la intersección con el ferrocarril metropolitano, manteniendo la flota restante en el recorrido original. También hay otros servicios que inician sus recorridos en las estaciones terminales del ferrocarril metropolitano, diversificando desde estos puntos, recorridos hacia el interior de los suburbios.

En los cuadros 9 a 13 se exponen datos a marzo de 1984 relativos a distintos aspectos de la locomoción colectiva urbana, extractados del Boletín estadístico de transporte terrestre publicado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Cuadro 9

TAMANO DE LA FLOTA

Tipo de vehiculo	Cantidad
Autobuses	4 602
Taxibuses	2 703
F.C. metropolitano (carros)	195

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones,
Estadísticas de transporte terrestre, junio 1984.

Cuadro 10

OFERTA DE SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS
DEL GRAN SANTIAGO EN ASIENTOS/KILOMETRO

Tipo de vehiculo	Asientos/kilómetro
Autobuses	801 742 060
Taxibuses	321 984 480
F.C. Metropolitano	45 708 300
TOTAL	1 169 434 840

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones,
Estadísticas de transporte terrestre, junio 1984.

Cuadro 11

OFERTA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS
DEL GRAN SANTIAGO EN PASAJEROS/KILOMETRO

Tipo de vehiculo	Pasajeros/kilómetro
Autobuses	1 603 484 120
Taxibuses	503 059 392
F.C. Metropolitano	271 202 580
TOTAL	2 377 746 092

Fuente: Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones,
Estadísticas de transporte terrestre, junio 1984.

Cuadro 12

TARIFAS CORRADAS POR LOS DISTINTOS MEDIOS
(centavos de dolar, marzo 1984)

Tipo de vehiculo	Tarifas
Autobuses	22.00
Taxibuses	23.50
Taxi colectivo	63.50
F.C. metropolitano	20.00

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones,
Estadísticas de transporte terrestre, junio 1984.

Cuadro 13

ANTIGÜEDAD PROMEDIO Y TIPO DE COMBUSTIBLE
UTILIZADOS POR AUTOBUSES Y TAXIBUSES, 1984

	Antigüedad promedio (años)	Tipo de combustible	
		petróleo	bencina
Autobuses	10.32	95%	5%
Taxibuses	7.8	98%	2%

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones,
Estadísticas de transporte terrestre, junio 1984.

La organización de los gremios empresariales del sector transporte urbano de pasajeros, está estructurada conforme a los tipos de vehiculos, vale decir existen organizaciones de empresarios de autobuses, taxibuses, taxis colectivos y taxis básicos.

La estructura base del transporte urbano está compuesta por personas naturales o jurídicas, siendo similar en todas las organizaciones según el tipo de vehículo, como se mencionó anteriormente.

Las agrupaciones jurídicas corresponden a las asociaciones gremiales o sindicatos de empresarios que prestan un servicio en un recorrido común, existiendo asociaciones que están autorizadas para efectuar más de un recorrido.

Las personas naturales autorizadas para efectuar un recorrido, también se agrupan de hecho. Ambas organizaciones tienen como función administrar los recorridos en su operación, es decir, en lo relativo a frecuencias de servicio, dotaciones asignadas por

recorrido, fiscalización de la operación y de los boletos vendidos, de acuerdo a los pasajeros transportados, tarifas, pago de los impuestos previsionales y, fundamentalmente, como representantes ante las autoridades del sector.

La administración de los diversos recorridos por concepto de venta de boletos, la ejercen los propietarios de vehículos en forma individual.

Cabe hacer presente que en la ciudad de Santiago existen dos empresas de servicios de transporte urbano que son administradas conforme a las líneas generales de administración de empresas y éstas agrupan cada una, aproximadamente 40 vehículos.

Las organizaciones base están a su vez agrupadas en federaciones o asociaciones de carácter regional o nacional. Estas organizaciones prestan los servicios complementarios a los empresarios, tales como los relativos a aspectos jurídicos, seguro de vehículos, asesorías económicas, de fiscalización y otras que permiten una mejor operación de los servicios.

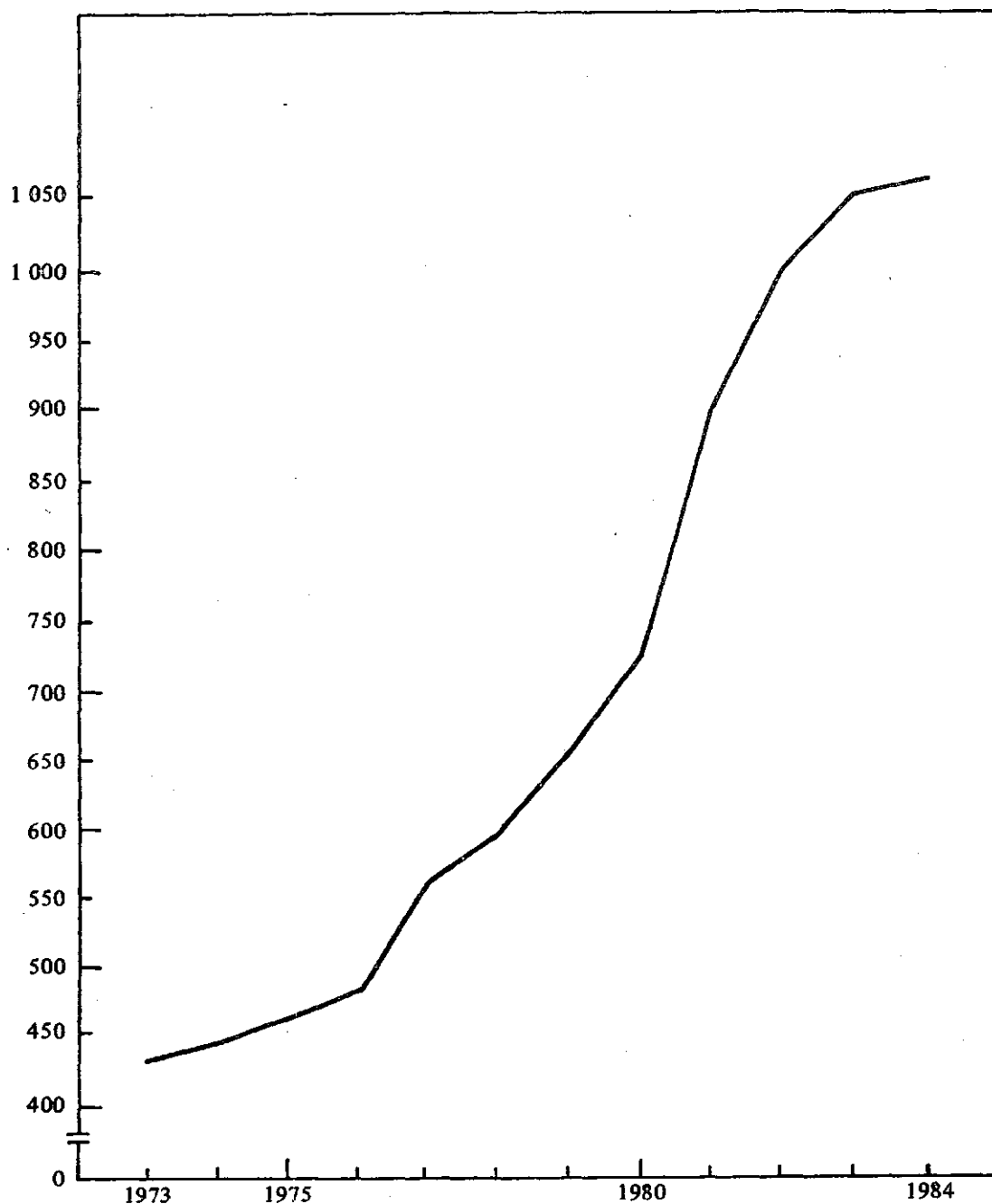
Conforme a las disposiciones laborales que rigen en Chile, la afiliación a una asociación, sindicato u otro tipo de organización, no es requisito previo para ejercer una actividad u oficio, sólo es un acto voluntario de cada persona. Por lo anterior, en el sector del transporte se da la condición que empresarios individuales presten servicio en un recorrido que efectúan agrupaciones de empresarios, en forma superpuesta, consiguiendo con esto un mayor grado de competitividad en el sector.

4. Algunos indicadores de la tasa de motorización de la ciudad

Es importante destacar la evolución del parque automotriz a nivel nacional. Los datos corresponden al período 1973-1983 y se presentan en el gráfico 4.

Al analizar dicho gráfico se observa una diferencia por periodos; por ejemplo, entre los años 1973 y 1976 la tasa de crecimiento del parque automotriz es constante; entre los años 1976 y 1980 dicha tasa de crecimiento aumenta casi al doble de la observada en el período anterior; entre los años 1980 y 1982 dicha tasa de crecimiento sigue aumentando, para finalizar con el período 1982-1983 con una tasa que comienza a deprimir. Es más, la importación de automóviles durante 1983 cayó en un 78% con respecto a 1982.

Gráfico 4

CHILE: EVOLUCION DEL PARQUE AUTOMOTRIZ, 1973-1983

Fuente: Carabineros de Chile.

A contar de 1976 y como consecuencia de la implantación del modelo económico que rige en el país, se produjo una gran rebaja en los aranceles de la mayoría de los productos, hecho que sumado a las posibilidades de crédito que se ofrecían permitió a gran parte de la población del país adquirir vehículos. En 1979, y a medida que continuaba la aplicación paulatina de la política social de mercado, los aranceles que gravaban a los vehículos llegaron a ser sólo de un 10%, y la tasa de cambio permanecía constante, motivo por el cual la adquisición de vehículos era aún más significativa, lo que volvió a incrementar las importaciones en este rubro. En 1982 la moneda nacional fue devaluada, lo cual constituyó el motivo fundamental del cambio en el comportamiento con respecto a la importación de vehículos. En la actualidad la nueva política arancelaria está subiendo las tarifas aplicadas a ciertos bienes importados; dentro de esos productos se encuentran los automóviles, actualmente gravados con un arancel del 35%.

5. Las características físicas de la flota de vehículos de transporte público

La oferta de los medios de transporte urbano de pasajeros en Santiago está compuesta por autobuses, taxibuses, taxis colectivos, taxis básicos y el ferrocarril metropolitano.

El sector de autobuses, que son vehículos de un largo promedio de 9 metros por 2.50 metros de ancho, con una capacidad promedio de 74 pasajeros; está compuesto por una dotación total de 4 958 vehículos con una operación media diaria del 94%; del total de vehículos, el 95% corresponde a petroleros y el año promedio de antigüedad a 1973, con una oferta de servicio de 801 742 060 asientos/kilómetro y la oferta pasajeros/kilómetro corresponde a 1 603 848 120.

El sector de taxibuses, que son vehículos de un largo promedio de 7.30 por 2.50 mt. de ancho, con una capacidad promedio de 53 pasajeros, está compuesto por una dotación total de 2 493 vehículos, con una operación media diaria de 95%; del total de vehículos, el 98% corresponde a petroleros y el año promedio de antigüedad a 1976, con una oferta de servicio de 321 984 480 asiento/kilómetro/mes y la oferta pasajero/kilómetro corresponde a 503 059 392.

El sector de taxis colectivos, que son vehículos de un largo promedio de 4.20 mt. por 1.50 mt. de ancho, con una capacidad promedio de 4 pasajeros, está compuesto por una dotación total de 4 342 vehículos, siendo la gran mayoría bencineros, con una oferta de servicio de 132 000 000 asientos/kilómetro/mes.

El sector de taxis básicos, que son vehículos de las mismas características descritas en el párrafo anterior, está compuesto por una dotación total de 20 381 vehículos.

El sector del ferrocarril metropolitano, que comprende carros de 15.80 mt. de largo por 2.40 mt. de ancho, con una capacidad promedio de 178 pasajeros, está compuesto por 245 carros que conforman 49 trenes, con una oferta de servicios de 45 708 300 asientos/kilómetro/mes y la oferta pasajero/kilómetro corresponde a 271 202 580.

Los pasajeros transportados por la locomoción colectiva urbana de Santiago, en promedios normales en miles, corresponde a: autobuses: 656 860; taxibuses: 312 020; y FC Metropolitano: 109 030.

6. La interacción entre la demanda y la oferta de transporte

La congestión vehicular en Santiago se presenta en mayores índices en el centro de la ciudad, con excepción de ciertos puntos intermedios, básicamente por problemas de diseño de la infraestructura vial. Por tal motivo se han tomado algunas medidas tales como, la implementación de pistas exclusivas para los buses y taxibuses en el principal eje vial de la ciudad (Avda. L.B.O'Higgins) en una extensión de 3.1 kilómetros; las dos pistas tienen un ancho de 3.5 metros cada una, para permitir las maniobras de adelantamientos, consiguiendo con esto aumentar el flujo vehicular y las velocidades medias.

Otro sistema para contrarrestar la congestión, fue la implementación de paradas diferidas en diferentes arterias troncales para los servicios urbanos de locomoción colectiva. Sus resultados no han sido los esperados, producto de una serie de variables que no han podido ser controladas, como son el acostumbramiento del público y la ocupación de las paradas por vehículos particulares.

Se ha determinado dar prioridad en el uso de las vías urbanas a los vehículos que generen una menor congestión por pasajero transportado, es decir, en el siguiente orden: autobuses, taxibuses, taxis colectivos y particulares.

No obstante lo anterior, se establecieron nuevos requisitos para crear o modificar recorridos de locomoción colectiva urbana, como así para incorporar nuevos vehículos al sector. Estos requisitos se refieren a determinar previamente los niveles de saturación de las vías, considerar las características de diseño, especialmente radios de curvas y ancho, los virajes y puntos conflictivos que se generan con los otros flujos vehiculares. Conforme a los requisitos antes señalados, se determinó prohibir la creación de nuevos recorridos por el área central de la ciudad, y en otras áreas de acuerdo a los niveles de congestión vehicular.

Se ha determinado un circuito para el ingreso a la ciudad de los vehículos de locomoción colectiva que presten servicios no urbanos, además de crear terminales especiales para este tipo de vehículos.

Como medidas mayores para disminuir la congestión, se están efectuando una serie de proyectos de infraestructura vial, relativos a ampliación de ejes viales y construcción de pasos a distinto nivel.

Estos proyectos se han priorizado en cuanto a su ejecución, fundamentalmente por la relación costo-beneficio.

Con el objeto de que la gestión de tránsito por parte de los organismos que participan en el sector sea efectiva, con criterios más uniformes, se elaboró un Manual de Señalización de Tránsito, que contiene las normas técnicas de tránsito, demarcaciones viales y un modelo para determinar la instalación y localización de semáforos, tanto aislados como en red, lo que ha permitido conseguir un aumento en las velocidades medias de los flujos y un reordenamiento de las corrientes vehiculares.

7. La organización de la administración pública del transporte en la ciudad

Actualmente el sistema de transporte urbano opera bajo la rectoría del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que a través de sus Secretarías Regionales, efectúa algunas regulaciones en relación con los trazados de los recorridos de la locomoción colectiva, con la incorporación y traslado de vehículos a los distintos servicios, tanto urbanos como no urbanos.

A continuación se describe la participación de otros organismos y las funciones que a ellos les atañe con respecto al sector:

- i) Ministerio de Obras Públicas: este Ministerio actúa sobre el Sistema de Transporte Urbano a través de las siguientes direcciones:
 - a) Dirección de Vialidad; Sub-Dirección de Vialidad Urbana: está encargada de la planificación, diseño, construcción y mantención de la red vial intercomunal.
 - b) Dirección del Metro (F.C. Metropolitano): se encarga de la construcción y operación del Metro, y del diseño y construcción de obras de vialidad urbana complementarias al Metro.
 - c) Dirección de Planeamiento: se encarga de la planificación, evaluación y control presupuestario de obras de vialidad urbana.

- ii) Ministerio de Vivienda y Urbanismo: está encargado de la planificación de la red vial, a través de los planes reguladores; y además, de la construcción de algunas obras viales.
- iii) Municipalidades: gestión del tránsito en la comuna respectiva (política de estacionamientos, sentido de las calles y señalización); también están encargadas de la construcción de algunas obras de vialidad urbana.
- iv) Comisión Interministerial de Transporte Urbano: dicha comisión funciona desde 1980; está formada por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, quien la preside, y por los Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción, Hacienda, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Director de la Oficina de Planificación Nacional, el Intendente de la Región Metropolitana y el Alcalde de Santiago.
Esta comisión tiene como objetivo elaborar las políticas específicas y planes necesarios para organizar el transporte urbano en áreas geográficas, redes y localizaciones congestionadas.
Para este fin, la comisión coordina las decisiones y proposiciones relativas a la infraestructura de transporte urbano, y a los sistemas de control de tránsito urbano.

Además de las instituciones anteriormente mencionadas existen otras que también están relacionadas, en alguna medida, con el transporte urbano. Ellas son:

- i) Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN): está encargada de la aprobación de planes de inversión en infraestructura y equipos de transporte urbano.
- ii) Ministerio de Hacienda: se encarga de la asignación de presupuesto para la construcción de obras viales, líneas de Metro y la compra de equipos.
- iii) Carabineros de Chile: actúan en el control del tránsito y normas sobre transporte terrestre.

B. LA LIBERALIZACION ECONOMICA DEL TRANSPORTE AUTOBUSERO EN SANTIAGO

1. Descripcion del transporte colectivo en el Gran Santiago anterior al proceso de liberalizacion

Hacia fines de 1977, el Gran Santiago ya contaba con una población estimada en 3 483 034 habitantes, quienes en un día normal de trabajo realizaban alrededor de 3 625 956 viajes, de entre los cuales un 69.7% se efectuaba a través de transporte colectivo. A principios de 1978 el transporte colectivo estaba constituido por un total de 306 recorridos, de los cuales 65 eran operados por la Empresa de Transportes Colectivos del Estado y los 241 recorridos restantes eran operados por empresarios privados; de estos 174 correspondían a autobuses y buses y 67 a taxibuses. Para entonces existía un gran número de empresarios privados, agrupados generalmente en asociaciones que prestaban servicios en un recorrido en particular o bien en un conjunto de recorridos con trazado similar. Cabe destacar que a fines de 1977, el sistema de transporte colectivo contaba con 16 recorridos servidos por los taxis colectivos. La importancia de estos con respecto al resto del sector no era significativa. También, a dicha fecha, el Gran Santiago contaba con una fracción de la línea 1 del ferrocarril metropolitano que conectaba el sector central con el poniente de la ciudad. Para entonces la flota total de locomoción colectiva ascendía a 5 435 vehículos desagregados en: autobuses particulares: 3 167, buses ETC del E: 710 y taxibuses particulares: 1 558. La longitud promedio de los recorridos era de 17.6 km para buses y microbuses, muy similar a la de los taxibuses, que ascendía a 18.9 km.

Haciendo referencia a una encuesta de origen-destino efectuada el año 1977 se tiene que los taxibuses, que constituían el 28.7% del parque, servían a un 10.82% de los viajes, en tanto que los buses y autobuses, que constituían el 71.3% del parque, servían al 58.50% de los viajes.

Como se ha visto, hace alrededor de 8 años el sistema de locomoción colectiva estaba constituido fundamentalmente por 3 tipos de vehículos: buses, autobuses y taxibuses, tipificados según su tamaño y modalidad de operación. El bus estaba representado típicamente por el modelo Mercedes Benz 0362, con una capacidad aproximada de 90 pasajeros y una disponibilidad de 31 asientos. El autobús era un bus de menor tamaño, con una capacidad que variaba entre 75 y 80 pasajeros, fabricado a partir del chasis de un camión de 6 a 8 toneladas. Los taxibuses eran vehículos de dimensiones bastante menores que los anteriormente mencionados, con una capacidad aproximada de 40 personas, y una disponibilidad de 19 a 23 asientos; estos eran vehículos ágiles, pequeños y operaban a una velocidad promedio superior a la de los restantes medios de locomoción colectiva y sólo transportaban pasajeros sentados. Sin

embargo, ya en 1978, dicha modalidad de operación comienza a desaparecer, motivada principalmente, por la oferta insuficiente de otros servicios.

A partir de entonces el número de taxibuses comienza a aumentar y termina haciendo un servicio similar al prestado por buses y autobuses, al adherirse a la modalidad de permitir el transporte de pasajeros de pie.

Hace 8 años las tarifas eran fijadas por el Estado, existiendo dos tipos: tarifa básica y tarifa específica. La tarifa básica se aplicaba a la mayoría de los autobuses y taxibuses de la locomoción colectiva de la ciudad y correspondía a todos aquellos recorridos incluidos dentro del límite urbano; la tarifa específica se aplicaba al restante sector de la locomoción colectiva. Además existía una clasificación de tarifas que consistía en: tarifa diurna, tarifa nocturna, de domingos y festivos, y tarifa escolar.

El cálculo de los montos de dichas tarifas era llevado a cabo por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a través de un detallado estudio de costos que consideraba, entre otros, los siguientes items: costos de operación, rentabilidad del capital invertido, depreciación, mano de obra, y margen razonable de ganancias fijado por la autoridad. El reajuste de tarifas se efectuaba al registrarse cambios significativos en algunos de los items, siendo de entre ellos el principal, el item del combustible, que representaba aproximadamente un 30% del total de los costos. Es así que, como norma, al generarse un alza de combustible, cualquiera que fuera, se reajustaban las tarifas.

A la época, los empresarios de la locomoción colectiva estaban obligados a agruparse en asociaciones según la línea o recorrido a la cual prestaban servicios. Además debían formar un directorio que los representara y que asumiera la responsabilidad total de la línea o recorrido con el fin de responder ante cualquier contrariedad y estar permanentemente en contacto con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, organismo que les enviaba periódicamente los nuevos reglamentos en materia de transporte colectivo.

En aquel entonces el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones decidía absolutamente todo lo relacionado al transporte colectivo. Tenía a su cargo todas las decisiones de autorización para operar, autorización de recorridos, fijación de frecuencias, fiscalización de los reglamentos, tarifas, frecuencias y recorridos y la autorización de importación de vehículos para la locomoción colectiva.

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones permanentemente efectuaba estudios en aquellos sectores que no estaban lo suficientemente atendidos por los servicios de locomoción colectiva; en estos casos el Ministerio obligaba a algún operador que estuviese ingresando al sistema de transporte colectivo a atender dicho recorrido. Paralelamente, consideraba proposiciones

de los empresarios para operar algún recorrido nuevo, pero la autorización no era concedida sino hasta la realización de un estudio previo que detectara la necesidad real de la creación del nuevo recorrido. Conjuntamente con la solicitud que el nuevo operador enviaba al Ministerio con el fin de ingresar al sistema y en la cual debía incluir el detalle de su recorrido, flota y frecuencia, debía publicar sus intenciones en el Diario Oficial, indicando nuevamente el detalle de recorrido, flota y frecuencia. Dicha publicación tenía el objeto de dar a conocer a la opinión pública el nuevo recorrido y además informar a los restantes empresarios. Si durante los días que siguieren a la fecha de la publicación no se presentaban reclamos justificados de parte de los restantes empresarios de locomoción colectiva, se consideraba ya un punto a favor con respecto al logro de la autorización de operar. Si, en el caso contrario, se presentaban opiniones adversas, éstas eran atendidas por el Ministerio quien, paralelamente a estudiar la proposición del nuevo empresario, analizaba las observaciones negativas y finalmente concluía con la autorización o negativa para operar al nuevo empresario.

Tal como se mencionó anteriormente, también estaba en manos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones la fijación y/o autorización de frecuencias. Al igual que los recorridos, los empresarios proponían una determinada frecuencia de operación que la autoridad de transportes estudiaba. A la fecha, los reglamentos en materia de frecuencias eran bastante rígidos y controlados. Es así como las garitas que debían mantener las líneas o recorridos en sus terminales, debían exhibir, a través de una pizarra, los horarios del primer y último recorrido del día, la frecuencia y además debían anunciar a la comunidad cualquier cambio en ellos, con una cierta anticipación. El cumplimiento de estas reglas era controlado a diario por inspectores del tránsito y Carabineros de Chile directamente en los terminales de las líneas o recorridos.

También existían restricciones a la importación de vehículos que fueran a ser utilizados en la locomoción colectiva; de este modo el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones autorizaba la importación de vehículos considerando la necesidad y el recorrido al cual estuvieren destinados. Cabe destacar que en la época existió un periodo de importación dirigida, motivada por un convenio entre Chile y España para la importación de vehículos PEGASO.

Como se puede observar, el sistema vigente en periodos previos a la liberalización era bastante estricto y severamente controlado en todos sus aspectos, a través de Inspectores del Tránsito que dependían directamente del Ministerio de Transportes, y por Carabineros de Chile.

2. El origen de la política de liberalización del transporte urbano y su compatibilidad con la política económica del país

Desde que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones fue creado en 1974, se dedicó a la formulación de una política general de transporte, con el fin de contar con los lineamientos generales que permitieran orientar la acción del Estado en relación con los diversos modos de transporte y de las empresas públicas y privadas que prestan los servicios correspondientes.

De acuerdo a los objetivos y políticas básicas definidas por el Gobierno en la estrategia de desarrollo económico y social, al sector transporte le corresponde entregar un servicio complementario a las actividades económicas y sociales del país y satisfacer, además, otros requerimientos tales como la integración territorial, la seguridad nacional y el ejercicio de la soberanía.

En los últimos años, el sector fue adecuándose, paulatinamente, al esquema económico, sistema que se basa en tres pilares fundamentales:

- Competitividad de los mercados.
- Apertura al comercio exterior.
- Subsidiariedad del Estado.

La aplicación del esquema ha significado que el Estado desempeñe funciones esencialmente normativas y un rol subsidiario en la acción, limitándose a intervenir sólo cuando la iniciativa privada no lo puede hacer o no se interesa en hacerlo, fundamentalmente en la provisión y gestión de infraestructura, o para corregir posibles distorsiones.

Es así como en el sector transporte terrestre, se han dejado de fijar las frecuencias, tarifas, número y tipo de los equipos y otras características de los servicios, aceptando que la libre competencia es el mejor mecanismo para regular el volumen y las características del mercado y que el empresario privado está, generalmente, en mejores condiciones que el organismo estatal para calificar dichas características. En lo que respecta a las empresas del Estado, se les ha dado amplia autonomía administrativa y financiera, exigiéndoles autofinanciamiento y dándoles las condiciones para competir con las empresas privadas. En los casos en los que hay servicios no rentables, pero que deben ser atendidos por razones de tipo social, de soberanía o seguridad, el Estado asume el papel subsidiario, otorgando los subsidios correspondientes mediante licitación pública.

Basado en el principio de eficiencia, se proyectó que el sector transporte estructurara su oferta en función del óptimo aprovechamiento de los recursos comprometidos, haciendo uso para ello del mecanismo de mercado, de manera de ofrecer el conjunto de servicios que el país requiere a un costo social mínimo para la Nación.

Además, en el esquema descrito debe tenerse en cuenta que la política en materia de tributaciones es la de establecer y mantener regímenes de impuestos y cobros que lleven a los usuarios a percibir los costos reales en que el país incurre al utilizarse infraestructura y servicios provistos por el Estado.

3. El proceso de disminuir el papel de la ETC del Estado y su liquidación

Según el decreto con fuerza de ley publicado el 17 de marzo de 1960, la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETC) era una empresa que cumplía la función de prestar servicios de transporte colectivo de pasajeros, tanto urbano como interurbano, cobrando por tal servicio una tarifa. Además dicha empresa podría desarrollar todas aquellas operaciones comerciales, industriales o financieras que, en forma directa o indirecta, se relacionaran con su fin principal y, en general, podría celebrar todos aquellos actos o contratos necesarios para el buen funcionamiento y desarrollo de la misma.

La administración de la Empresa estaba constituida por la dirección, el consejo, las asesorías, departamentos, subdepartamentos y administradores zonales, de los cuales el director sería designado directamente por el Presidente de la República y el consejo estaría integrado por el Ministro de Transportes, el Subsecretario de Transportes, el Director de la Empresa y, 4 consejeros de libre elección del Presidente de la República. Las facultades del consejo consistían en asesorar al director en todos los asuntos y materias en que solicitara de su intervención y aceptar o rechazar las proposiciones que efectuare el mismo.

Los recursos con los cuales contaba la Empresa eran: las entradas producidas por el cobro de tarifas, el fruto de sus bienes, bonificaciones que les proporcionarían las municipalidades o cualquier persona, las no más que actualmente consulte la Ley de Presupuesto Fiscal y las cantidades que se le asignen por otras leyes y/o decretos, las utilidades propias de las industrias filiales o subsidiarias o los que provengan de cualquier fuente de recursos que le correspondan a la Empresa y las donaciones, asignaciones y demás fuentes de entradas provenientes de actos o contratos autorizados por la ley.

Las tarifas a cobrar por dicha Empresa eran fijadas por el Ministerio de Transportes, y en general, se tendía a que la Empresa pudiera cubrir sus gastos ordinarios y extraordinarios con sus propias entradas. Si el Gobierno decidía la mantención de servicios que se efectuaban a pérdida, el déficit que ello representaba a la Empresa era de cargo fiscal, siempre que el total de los ingresos propios, más los aportes fiscales para gastos corrientes, fueran insuficientes para sufragar estos.

El patrimonio de la Empresa estaba constituido por todos los bienes muebles e inmuebles y concesiones, derechos y privilegios que tuviera o comprara.

En el proyecto de presupuesto fiscal de cada año debía consultarse, en favor de la Empresa, los fondos necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones de cargo fiscal para con la Empresa. Además, la Empresa confeccionaba sus presupuestos clasificados en: presupuesto corriente y presupuesto de capital; en donde, el presupuesto corriente estaba formado por los ingresos (compuestos por todas las entradas de la Empresa) y los gastos (operacionales y de transferencia). El presupuesto de capital estaba formado por los gastos de capital, los cuales eran financiados con el superávit del presupuesto corriente y los saldos, que eran financiados por aportes que se consultaban en el presupuesto fiscal o en leyes especiales.

Con respecto a la fijación de recorridos de los servicios, estos los efectuaba la Empresa, de acuerdo con normas que fijaba la Subsecretaría de Transportes, tanto en recorridos urbanos como suburbanos, según estimara conveniente para el mejor servicio público.

La Empresa estaba exenta del pago de toda clase de impuestos, contribuciones, comisiones, servicios o derechos fiscales o municipales, en favor de cualquier organismo estatal o de las municipalidades; en general ella estaba exenta de la obligación de adquirir boletos a las municipalidades y de pagar los derechos correspondientes.

Como consecuencia de la aplicación de la actual política de Gobierno con respecto a las empresas estatales, a partir de 1976 la E.T.C. del E. dejó de percibir los aportes fiscales que hasta la fecha habían sustentado su existencia. Debido a ello, y a causa de su alto grado de ineficiencia, que estaba enraizado tanto en la estructura como en el funcionamiento de ella, la Empresa no fue capaz de resistir el impacto y, a mediados de 1977 llegó a un estado de crisis financiera y operacional tal que se requirió de la intervención directa del Presidente de la República, quien, ante tales antecedentes, resolvió la implementación de una alternativa de readecuación del personal, operación, estructura y manejo de la E.T.C. del E. a las disponibilidades financieras reales. Dicha readecuación se llevaría a cabo durante el curso de los años 1977 y 1978. Conjuntamente a la reducción propuesta se adoptarían las medidas para evitar variaciones bruscas en los niveles de servicio, o que produjeran alteraciones excesivas, procurando que ésta fuera coordinada con el traspaso al sector privado de determinados recorridos a fin de posibilitar, en esta forma, una absorción del personal que fuera despedido del sector. Además, se dictaminó que la reducción paulatina de la Empresa considerara que a futuro ella atendiera a los sectores de más alta necesidad social y se estudiara, paralelamente, una forma y monto de subsidio por parte del Estado, en aquellos recorridos de interés social que efectivamente no presentaba interesados a causa de su baja rentabilidad.

Durante 1978 y el primer semestre de 1979, se llevó a cabo un plan de racionalización administrativa, reducción de actividades y personal y de venta de activos, con lo cual la situación, a junio de 1979, era que, los parámetros básicos: flota, personal, déficit operacional mensual y deuda de arrastre se había reducido en un 41, 36, 29 y 46% respectivamente. Las áreas de operación de la Empresa continuaban siendo el Gran Santiago junto con otras tres ciudades del país. En el mes de junio de 1979 se elabora un plan de acción para la última etapa de readecuación, el cual fue aprobado por las autoridades superiores de Gobierno, y que consideraban algunas metas a lograr a diciembre de 1980 (los datos que se muestran a continuación se relacionan con los obtenidos a junio de 1979). Estas serían: los parámetros flota y personal reducidos en un 79 y 81% respectivamente; el déficit operacional mensual reducido a cero y la deuda de arrastre saneada en un 100%. Y, a la fecha, las áreas de operación de la empresa deberían ser sólo en Gran Santiago y Valparaíso.

Sin embargo, con fecha marzo de 1980, por la aplicación del aludido plan y debido fundamentalmente a las posibilidades otorgadas por el fondo de indemnizaciones, los parámetros flota y personal se habían reducido en un 68 y 69% respectivamente (estos datos se relacionan con los obtenidos a junio de 1979), la deuda de arrastre estaba saneada en un 100% y el déficit operacional mensual se había reducido en un 62%.

Sin embargo, a pesar de los logros expuestos anteriormente, el consejo de delegados expresó su pesar a las autoridades exponiendo que la deuda de arrastre y los déficit operacionales mensuales habían sido cubiertos con cargo a una fuerte reducción patrimonial, la eficiencia en la operación no había sido mejorada y que las menores pérdidas consignadas obedecían sólo a un menor nivel de operaciones. La posibilidad de mejorar la eficiencia vía cambio de juridicidad (Sociedad Anónima), no se observaba a corto plazo. Las deficiencias de gestión a todo nivel seguían arraigadas y eran prácticamente irreversibles. Dado lo anterior, se estimó que existían elementos de juicio suficientes para revisar la decisión de continuidad de la Empresa contra la alternativa de cierre total, considerando, además, que debido a que existía la creencia general, por parte del personal, de que la Empresa terminaría, se preveía una renuncia masiva para el mes que se aproximaba, lo que significaba que se debería contratar nuevo personal en caso de que la Empresa persistiera en su continuidad. Estaba reconocido que en la práctica no existían recorridos de carácter social atendidos por la Empresa, que no pudieran ser absorbidos por empresarios particulares. La incidencia a la fecha de la E.T.C. en el transporte urbano era mínima, etc. Estos datos, unidos a la necesidad de renovación de la flota determinaron la incapacidad de cumplir con la meta de autofinanciamiento de la operación de la Empresa y, por ende, la de poder financiar, con fondos de generación propia, las reposiciones necesarias de su material.

Estas consideraciones, unidas al notable incremento del parque privado de vehículos dedicados al transporte colectivo de pasajeros (producto de medidas tales como la liberalización de recorridos, obtención de patentes, régimen de importaciones, etc.), todas ellas enmarcadas en el mismo concepto definitorio del rol del Estado, hicieron aconsejable la tramitación del proyecto que autoriza el cierre definitivo y total de la Empresa, a través de una comisión liquidadora habilitada para efectuar todas las acciones necesarias para tal objetivo.

4. El proceso paulatino de libertad tarifaria

El proceso de libertad tarifaria, para el sector autobuses y taxibuses de la locomoción colectiva urbana, fue un proceso de aplicación paulatina que se inicia en 1980, con fecha 27 de septiembre, cuando se decreta libertad tarifaria a todos aquellos servicios de locomoción colectiva de acercamiento al ferrocarril metropolitano y además, a todos aquellos vehículos que fueran autorizados para operar con posterioridad a dicha fecha, y que además tuviesen por año de fabricación 1976 o posteriores. Dos años más tarde, con fecha 30 de julio de 1982 se establece la libertad tarifaria para las tarifas nocturnas y de domingos y feriados legales, a nivel de todo el país, hecho debido a que se detectó que a la fecha existía una notable competencia en el sector por parte de medios alternativos y, además, en forma paralela se decreta para diversas regiones del país, la libertad tarifaria para todos aquellos vehículos que tuviesen por año de fabricación 1976 o posteriores, independientemente de cuando hubiesen obtenido la autorización para operar, restricción que cambia el 4 de enero de 1983, permitiendo la libre tarifa a todos aquellos vehículos de locomoción colectiva que tuviesen como año de fabricación 1973 o posteriores. Para la Región Metropolitana este proceso finaliza el 21 de junio de 1983, fecha en que se decreta la libertad tarifaria a todos los vehículos de locomoción colectiva de la Región; en el resto del país la libertad tarifaria rige sólo en las tarifas de horario nocturno y de de domingos y festivos y también para todos aquellos vehículos cuyo año de fabricación fuere 1973 o posteriores. Sin embargo, con fecha 10 de marzo de 1984, la libertad tarifaria es válida a nivel nacional, exceptuando de esta regla a la II Región del país.

De entre todas las tarifas existentes, la única que permanece fijada por la autoridad es la tarifa escolar, la cual posee la siguiente clasificación: i) tarifa escolar urbana: que corresponde a todos aquellos trayectos de menos de 25 km de viaje, y ii) tarifa escolar no-urbana: que corresponde a todos aquellos trayectos que varían entre 25 y 50 km de viaje. Tienen acceso a estas tarifas todos aquellos estudiantes que cursan Enseñanza Media y los estudiantes universitarios acogidos al crédito fiscal (préstamo concedido por el Estado a aquellos estudiantes que poseen bajos ingresos) los cuales tienen derecho a un carnet que los autoriza a

pagar dicha tarifa; mientras que todos los alumnos que cursen Enseñanza General Básica tienen acceso gratuito a autobuses y taxibuses.

En lo que respecta a los taxis, aquellos que operan en la modalidad colectivo, desde el 4 de agosto de 1978, lo hacen con plena libertad de tarifas, mientras que los taxis básicos hasta el 14 de noviembre de 1980 operaban con tarifas completamente fijadas y descompuestas en dos partes: la primera parte de la tarifa llamada "caída de bandera" y que correspondía a los primeros 800 metros de viaje y el resto que equivalía a una cierta cantidad de dinero por cada 160 metros de viaje siguientes. A contar de la fecha antes mencionada la tarifa cobrada por "caída de bandera" sería de libre elección por parte del operador y éste debería anunciarla en el parabrisas delantero del vehículo a través de un letrero blanco con caracteres negros y la segunda parte de la tarifa correspondería a \$ 2.00 por cada 200 metros de viaje, desde su inicio, independientemente de la tarifa cobrada por "caída de bandera". Sin embargo, el 13 de febrero de 1981 las tarifas de los taxis regulares son sometidas a una estandarización, en la cual la parte de la tarifa correspondiente a la "caída de bandera" sería de libre elección de parte del operador de entre una gama de tarifas que variaban entre \$ 20 y \$ 90, y la segunda parte de la tarifa equivalente a \$ 2.00 por cada 200 metros siguientes a los 800 metros de "caída de bandera". A mediados de 1985 las tarifas por "caída de bandera" varían entre \$ 20 y \$ 150 y la segunda parte de la tarifa equivale a \$ 5.00 por cada 200 metros siguientes de viaje.

Existe la exigencia de exponer la tarifa a cobrar en la parte exterior de los servicios de locomoción pública. Esta exigencia fue decretada en 1982 y establecía que los servicios de locomoción colectiva urbana, vale decir autobuses y taxibuses, debían anunciar sus tarifas exclusivamente mediante dos letreros, uno de ellos ubicado en el extremo inferior derecho del parabrisas, proyectado hacia el frente e interior del vehículo y el otro pintado sobre la carrocería, en el costado derecho, próximo a la puerta de acceso al servicio. Estos letreros están verticalmente divididos en dos partes iguales, en el costado derecho se indica la tarifa diurna y en el costado izquierdo la tarifa nocturna, de domingos y festivos. El color de fondo de los letreros es blanco y los caracteres negro, para el caso de las tarifas libres, y para las fijadas el color de fondo es naranja y los caracteres de color negro.

En el caso de los taxis, la modalidad colectivo deberá llevar un letrero en el parabrisas delantero que exhiba la tarifa a cobrar por su servicio, y en el techo un letrero, ubicado en forma transversal al vehículo, en que anuncie su recorrido. En el caso de los taxis básicos, estos deben anunciar su tarifa por "caída de bandera" en un letrero que se ubica en el parabrisas delantero del vehículo.

Cabe destacar que la sobreoferta de servicios de transporte colectivo urbano de pasajeros ha llevado a los operadores de autobuses y taxibuses a reducir sus tarifas nocturnas, de domingos y festivos, con el fin de incentivar los viajes en tales ocasiones y, además, con el fin de competir con otras líneas que operen en la misma ruta. Además, actualmente, la mayoría de los servicios han optado por un sistema de tarifa única, vale decir, las tarifas a cobrar, ya sean estas diurnas, nocturnas de domingos y festivos es la misma.

5. Otros aspectos de la liberalización

Los servicios de transporte por calles y caminos de Chile están reglamentados por el Decreto Supremo No. 100 del año 1982 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Este cuerpo legal contiene las normas relativas a los servicios de transporte de pasajeros del tipo urbano, no-urbano, especiales y transporte de carga. Se establecen normas respecto de los autobuses, taxibuses, taxis colectivos, características de los vehículos, medidas de seguridad, autorizaciones de los recorridos y algunas de tipo general de la operación de los servicios.

En cuanto a los vehículos, estos se clasifican atendiendo a su capacidad en buses o autobuses, taxibuses y minibuses. Los primeros son aquellos que tienen 23 o más asientos, los taxibuses entre 17 y 22 asientos y los minibuses entre 12 y 16 asientos, considerando siempre incluido el asiento del conductor.

Respecto de los taxis, se definen algunos requisitos tales como que sea un vehículo de menos de ocho años de antigüedad al momento de solicitar su incorporación al sistema por primera vez, motor de 900 cc. de cilindrada a lo menos, pintura de acuerdo a la reglamentación, carrocería de 4 puertas, contar con dos hileras de asientos y estar dotados de taxímetro en aquellas comunas en que su uso es obligatorio, con excepción de los taxis colectivos y los taxis de turismo.

En relación con las medidas de seguridad se establecen algunas específicas, no obstante que los vehículos deben cumplir con todas las condiciones de seguridad y comodidad que se establecen en la Legislación del Tránsito de Chile.

A contar de 1978, se estableció en Chile, un sistema de revisiones técnicas obligatorias, para todos los vehículos de transporte remunerado de pasajeros y carga superior a 1 500 kg, en plantas revisoras que son previamente autorizadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Estas plantas deben cumplir con varios requisitos en cuanto a equipos e instrumental, como de su personal y localización, especialmente su accesibilidad.

Entre los equipos exigidos, destacan que las plantas deben poseer a lo menos un pozo, un alzador por cada pozo con capacidad para levantar 5 000 kg, un instrumento para diagnosticar los desajustes del sistema de dirección, un instrumento para medir la dirección de las luces, un luxómetro, dos profundímetros, un analizador de gases para vehículos bencineros y otro para vehículos petroleros y otros de tipo general.

Las revisiones que se practican cada 7 meses, certifican que los siguientes elementos funcionan normalmente o se encuentran en buen estado de conservación:

- El sistema mecánico: dirección, frenos, motor, transmisión, suspensión y ruedas.
- El sistema de luces en general.
- El sistema de alimentación de combustible, combustión interna y emisión de contaminantes.
- Estado de carrocería y pintura interior y exterior.
- Tapicería, parabrisas y vidrios.
- Neumáticos.
- Puertas.
- Ventilación.
- Silenciador y tubo de escape.
- Velocímetro.
- Tacógrafo.

El tacógrafo se exige a los vehículos que prestan servicios no urbanos y sólo a aquellos que cumplan una determinada relación de peso total respecto de la potencia DIN.

En lo que se refiere a servicios se establece que las personas naturales o jurídicas interesadas en prestar servicios públicos urbanos de locomoción colectiva, esto es, dentro de una ciudad, o entre ella y poblaciones o centros ubicados en su periferia o suburbios, deben presentar los siguientes requisitos:

- Una solicitud en la que se indicará el itinerario ya autorizado al cual se incorporarán los vehículos o la descripción del nuevo que proyecta atender.
- Antecedentes que individualicen al propietario y a los vehículos.
- Certificado de revisión técnica otorgado por una planta revisora autorizada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

El otorgamiento de las autorizaciones es facultativo de la autoridad, sin perjuicio de lo cual esta facultad es ejercida de acuerdo a pautas generales preestablecidas. Estas se refieren básicamente a considerar los niveles de saturación de las vías que comprenden el trazado del recorrido, las características de diseño de las vías especialmente en cuanto a radios de curva, ancho, puntos conflictivos que se generan con los otros flujos vehiculares.

Los servicios no urbanos o nacionales de locomoción colectiva, se otorgan para efectuar recorridos en todo el territorio nacional con prohibición de efectuar servicios del tipo urbano.

Los servicios de taxi básicos, o de turismo pueden efectuar estas modalidades sin previa autorización de la autoridad, sólo deben cumplir con los requisitos respecto de los vehículos.

Los servicios de taxis colectivos requieren de autorización de recorrido y deben cumplir los determinados para los servicios urbanos de locomoción colectiva, por lo cual quedan adscritos a un determinado trazado y los vehículos se diferencian en su color respecto de los taxis básicos por cuanto son de color negro entero. También se otorgan permisos, para efectuar servicios no urbanos en las mismas condiciones que los buses y taxibuses.

C. EVALUACION DE LA POLITICA DE LIBERALIZACION

1. Evolucion de la calidad del servicio de transporte por omnibus en Santiago durante el periodo de liberalizacion

Como ya se mencionó en capitulos anteriores, el proceso de liberalización se inició durante el año 1980 siendo las cifras del parque vehicular, las siguientes al 30 de marzo de dicho año:

Autobuses particulares	3 315
Autobuses ETC del E.	114
Taxibuses	1 696
Carros F.C metropolitano	150

Considerando una capacidad de pasajeros promedio: de 69 en autobuses, de 32 en taxibuses y de 170 en cada carro del F.C. metropolitano, se tiene que a la fecha la capacidad estática del sistema de transporte colectivo urbano era de 316 373 pasajeros, divididos en:

Autobuses particulares	228 735
Autobuses ETC del E.	7 866
Taxibuses	54 272
F.C. metropolitano	25 500

Como se puede observar en el cuadro 14, las más altas tasas de crecimiento del número de vehículos en operación diaria corresponden a los periodos 1980-81 y 1981-82, mientras que se aprecia una baja en las tasas en el periodo 1982-83, llegando a ser, para el caso de los taxibuses, inclusive negativa.

Cuadro 14

EVOLUCION DEL NUMERO DE VEHICULOS EN
OPERACION DIARIA EN EL GRAN SANTIAGO
(cifras al primer trimestre de cada año)

Año	Autobuses			Taxibuses	Carros FC metro
	Particular	ETC	Total		
1980	3 315	114	3 429	1 696	150
1981	3 741	11	3 752	2 047	190
1982	4 197	-	4 197	2 222	195
1983	4 399	-	4 399	2 127	195
1984	4 602	-	4 602	2 703	195

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

La evolución de la oferta estática significa la capacidad de transporte instantánea del sistema, es decir, conociendo las capacidades de cada medio de transporte y la cantidad de ellas en operación diaria se puede obtener el dato de la oferta instantánea. Recientemente han ocurrido algunas modificaciones en las capacidades de cada uno de los medios mencionados, fijándose actualmente en: autobuses entre 69 y 70; taxibuses 32; y cada carro del F.C. metropolitano entre 170 y 186 según el tipo de carro. En el cuadro 15 se aprecia la misma situación del cuadro anterior mostrando una baja en el periodo 1982-83.

Cuadro 15

EVOLUCION DE LA OFERTA ESTATICA (CAPACIDAD) DE
LOS DISTINTOS MEDIOS DE TRANSPORTE
(en pasajeros)

Año	Autobuses	Taxibuses	F.C.metro	Total
1980	236 601	54 272	25 500	316 373
1981	252 888	65 504	35 340	359 732
1982	293 790	71 104	36 270	401 164
1983	303 531	68 064	36 270	407 865
1984	322 140	86 496	36 270	444 906

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Comparando los cuadros 16 y 17, se aprecia que las tasas de crecimiento de la oferta en términos de asientos/kilómetro y pasajeros/kilómetro son iguales salvo para el caso del F.C. metropolitano; esta diferencia se debe al hecho que la cantidad de asientos por carro disminuyó de 193 a 116, lo que permite una mayor capacidad de pasajeros de pie por carro.

En general se podría decir que se repite el fenómeno observado en los cuadros anteriores, mostrando un debilitamiento en las tasas de crecimiento de la oferta de servicio, debido seguramente a una baja en la demanda por dichos servicios.

Cuadro 16

EVOLUCION DE LA OFERTA DE SERVICIOS EN EL GRAN SANTIAGO
(en miles de asientos/kilometro)

Año	Particular	Autobuses			%	Taxibuses	%	Metro	%
		ETC	Total						
1980	585 045	12 850	597 895			229 919			
1981	610 645	1 034	611 679	2.31		230 881	0.4	31 350	
1982	685 908	-	685 908	12.14		280 058	21.3	49 169	56.8
1983	762 183	-	762 183	11.12		278 417	-0.6	45 350	-8.4
1984	801 742	-	801 742	5.19		314 412	12.9	45 708	0.8

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Cuadro 17

EVOLUCION DE LA OFERTA DE SERVICIO EN EL GRAN SANTIAGO
(en miles de pasajeros/kilometro)

Año	Particular	ETC	Total	Taxibuses	Metro
1980	1 9070 091	21 416	1 991 507	367 871	
1981	1 221 290	1 773	1 223 063	369 409	249 174
1982	1 371 815	-	1 371 815	448 092	291 738
1983	1 524 367	-	1 524 367	445 466	269 080
1984	1 603 484	-	1 603 484	503 059	271 203

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

En el cuadro 18, las cifras más relevantes están constituidas por aquellas correspondientes a los autobuses de la ETC del E., comparando con los servicios alternativos se aprecia que la eficiencia de la ETC era bastante inferior, y tal como se verá más adelante, se asimilan estas cifras a la edad promedio de la flota, suponiéndose que la baja eficiencia se debe a posibles fallas de las máquinas o al proceso mismo de liquidación de la empresa a través de una baja de las frecuencias. En lo que respecta a los restantes medios se observa una gran homogeneidad dentro de ellos, aduciendo los incrementos en la eficiencia durante los últimos dos años, al hecho de que no se han adquirido cantidades importantes de nuevas máquinas y el incremento de frecuencias ha sido capaz de absorber la diferencia de demanda que existe entre uno y otro año.

Cuadro 18

EVOLUCION DEL INDICE DE RENDIMIENTO TECNICO
O EFICIENCIA DEL SISTEMA EN KM/UNIDAD/MES
(datos a marzo de cada año)

Año	Autobuses		Taxibuses	F.C.metro
	Particular	ETC		
1980	4 342	3 910	5 786	8 134
1981	4 664	3 031	5 640	7 112
1982	4 669	---	6 309	8 860
1983	4 950	---	6 545	8 171
1984	4 978	---	5 956	7 813

Fuente: Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Del cuadro 19 se aclara el hecho expuesto anteriormente en los cuadros donde se ve que a contar de 1982 la renovación de la flota es mínima, mientras que en 1980-81 se incorpora maquinaria nueva al sistema.

Cuadro 19

EVOLUCION DE LA EDAD PROMEDIO DE LOS VEHICULOS
(cifras correspondientes a febrero de cada año)

Año	Autobuses		Taxibuses
	Particular	ETC	
1980	9	8.2	6.4
1981	8.1	9.1	5.9
1982	8.7	-	6.7
1983	9.6	-	6.5
1984	10.3	-	7.9

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

2. La evolucion de las tarifas

Antes de entrar directamente en lo que ha sido la evolución de las tarifas cobradas por los distintos medios de transporte colectivo en el Gran Santiago durante los últimos 10 años, se recordará brevemente el procedimiento seguido por los organismos estatales en cuanto a la fijación de dichos montos.

La fijación de las distintas tarifas, se generaba después de un detallado estudio de costos del sector, preparado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y con la aprobación respectiva del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Uno de los ítems de mayor incidencia en el alza de las tarifas, era el combustible.

Como se puede observar, dichas decisiones están estrechamente vinculadas a la crisis del petróleo, que azotó y dejó en gran incertidumbre a la mayoría de los países del mundo ya que prácticamente la totalidad de las maquinarias tanto productivas como de transporte, operaban con combustibles derivados del petróleo. Este hecho produjo una fuerte incidencia del costo del combustible en las tarifas, agravado por el hecho de que la producción de petróleo del país no es suficiente para absorber la demanda y, por tanto se debe importar algún porcentaje del producto para satisfacer las necesidades.

En el cuadro 20 se muestra la evolución de las tarifas a partir de 1976 y hasta el término del proceso de liberalización tarifaria. Se destaca que estas tarifas corresponden a las decretadas por las autoridades y constituyen los valores promedio de ellas durante el año indicado.

Dentro de las observaciones importantes que emanan del cuadro 20 se destaca aquella de la duplicación del monto de las tarifas entre los años 1976 y 1982; también se destaca la caída observada en ellas entre los años 1982 y 1983 motivada fundamentalmente por la devaluación de la moneda nacional.

Cuadro 20

EVOLUCION DE LAS TARIFAS FIJADAS PROMEDIO DE CADA AÑO
(en centavos de dolar de cada año)

Año	Autobuses		Taxibuses	
	T.diurna	T.nocturna	T.diurna	T.nocturna
1976	8	14	13	17
1977	9	14	14	18
1978	9	13	12	16
1979	11	17	15	19
1980 (1)	15	25	20	27
1981	19	27	26	30
1982	19	27	25	30
1982 (2)		libre		libre
1983 (3)	16	libre	22	libre
1983	libre	libre	libre	libre

(1) Con fecha 26 de septiembre de 1980 se decreta libertad tarifaria a todos aquellos vehículos de locomoción colectiva de acercamiento al F.C. metropolitano, y cuyo año de fabricación fuese 1976 o posteriores, así como todos aquellos que se autorizaran a operar a partir de dicha fecha.

(2) Con fecha 27 de julio de 1982 se decreta libertad tarifaria en el horario nocturno. Más tarde, el 21 de diciembre de dicho año, se dictamina libertad tarifaria a todos aquellos vehículos de locomoción colectiva cuyo año de fabricación fuese 1973 o posteriores.

(3) Con fecha 20 de junio de 1983 se dictamina libertad tarifaria a la totalidad de los vehículos de locomoción colectiva de la región metropolitana.

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

En el cuadro 21 se exhiben las tarifas promedio cobradas por los distintos medios de transporte urbano a enero de cada año. En el cuadro se presentan las tarifas promedio observadas a octubre de 1980, con el fin de observar lo sucedido pocos días después del inicio del proceso de liberalización tarifaria.

Cuadro 21

**EVOLUCION DE LAS TARIFAS COBRADAS POR LA LOCOMOCION
COLECTIVA EN EL GRAN SANTIAGO EN EL HORARIO DIURNO**
(en centavos de dolar a enero de cada ano)

Año	Autobus	Taxibus	Taxi colectivo	F.C.metro
1979	10	14	67	12
1980	13	18	77	15
oct.80	17	24	93	15
1981	18	24	93	15
1982	22	29	\$ 1.15	26
1983	20	24	68	19
1984	22	23	64	21
1985	27	27	27/54	16

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Asimismo, se pone de relieve el gran aumento de las tarifas cobradas por autobuses y taxibuses, destacándose además, el acercamiento paulatino de estas tarifas a contar de 1983 produciendo en la actualidad una tarifa única para autobuses y taxibuses. Un acontecimiento importante se aprecia en las tarifas de los taxis colectivos, que a contar de 1979 y hasta 1983 llegan casi a duplicarse y que más tarde comienzan a decrecer en tal magnitud que al hacer la comparación entre 1979 y 1980 las tarifas cobradas por ellos ha disminuido. Incluso, aquellos taxis colectivos que ofrecen recorridos relativamente cortos de acercamiento a la red del metro han optado por una tarifa igual a la tarifa única cobrada por autobuses y taxibuses. Con respecto a las tarifas del metro se observa que ellas, en general, han sido las más bajas con excepción de los años 1981 y 1982; actualmente la diferencia en monto es notable con respecto a los restantes medios de transporte. Cabe destacar además, que el ferrocarril metropolitano por el uso de la línea 2 cobra una tarifa inferior en un 50%, es decir, lo que actualmente equivale a 8 centavos, política implantada a partir de 1983 con el fin de incentivar el transporte por dicha línea.

En el cuadro 22 se describe la evolución comparativa de las tarifas, fijas y promedio, y tiene como objetivo mostrar como el mercado de transporte público que gozaba de libertad tarifaria fue ajustando sus tarifas con respecto a las que fijaba el Estado a los vehículos que aún pertenecían al esquema de tarifa fijada.

Cuadro 22

**EVOLUCION COMPARATIVA ENTRE TARIFA DIURNA FIJADA Y PROMEDIO
COBRADA POR LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PUBLICO URBANO EN
LA METROPOLI A PARTIR DEL INICIO DEL PROCESO DE
LIBERALIZACION TARIFARIA
(centavos de dolar de cada mes)**

Año	Autobuses		Taxibuses	
	T.fija	T.promedio	T.fija	T.promedio
21 sep 80 (1)	17	14	23	19
Oct. 80	17	17	23	24
Nov. 80	17	18	23	24
Dic. 80	17	18	23	24
Ene. 81	17	18	23	24
26 mar 81 *	18	18	24	24
Abr. 81	18	18	24	25
13 ago 81 *	21	20	28	27
Sep. 81	21	21	28	29
Nov. 81	21	22	28	29
Ene. 82	21	23	28	29
Abr. 82	21	25	28	29
Jun. 82 (2)	19	23	26	26
27 jul 82 *	19	21	26	24
Ago. 82	16	18	22	23
03 sep 82 *	16	17	21	22
30 sep 82 *	18	-	24	-
26 oct 82 *	17	19	23	24
Nov. 82	17	20	22	25
21 dic 82 *	17	20	22	24
Ene. 83	16	20	22	24
Feb. 83	16	19	21	23
Mar. 83	16	20	22	24
May. 83	16	20	21	24
20 jun 83*(3)	16	20	21	25
Jul 83	-	22	-	25
Oct. 83	-	23	-	26
Nov. 83	-	23	-	24
Dic. 83	-	22	-	24
Ene. 84	-	22	-	23
Mar. 84	-	22	-	24
May. 84	-	22	-	28

(1) Inicio proceso de liberalización tarifaria

(2) Durante el mes de junio de 1982 comienza la devaluación diaria de la moneda nacional.

(3) Término del proceso de liberalización tarifaria

(*) Señalan las fechas de alza de las tarifas fijadas.

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Sin lugar a dudas 1982 es el año que exhibe la mayor inestabilidad con respecto al valor de las tarifas: A contar de julio de ese año se producen 4 alzas de tarifas (en términos de pesos). Obviamente este hecho está directamente relacionado con la devaluación de la moneda nacional que a contar de junio de 1982 ha sufrido devaluaciones a diario. De este cuadro se puede aseverar que la locomoción colectiva, que paulatinamente fue entrando en el proceso de liberalización tarifaria no abusó de tal beneficio y se ve que en general mantuvo sus tarifas bastante cercanas a aquellas que fijaba el Estado. Se desprende fundamentalmente del cuadro un constante esfuerzo de parte de la locomoción colectiva por mantener la tarifa real a pesar de los cambios de la tasa cambiaria.

Una observación general a los cuadros anteriormente expuestos radica en el hecho de que con motivo de generalizar y poder apreciar las tarifas reales a cobrar por el sistema de transporte urbano del Gran Santiago, los valores fueron expresados en dólares, a consecuencia de perder en algunos casos cifras más detalladas que describirían mejor este proceso de ajuste.

En el cuadro 23, se hace referencia a las tarifas cobradas por los distintos medios de transporte urbano en diversas ciudades latinoamericanas; y, con el objeto de efectuar una comparación entre el monto de dichas tarifas y los de las tarifas cobradas en el Gran Santiago, se exponen, al final de cada año, las tarifas promedio de dicho año cobradas en el Gran Santiago; con excepción del año 1984, en el cual se exponen sólo las cifras del mes de mayo debido a que las cifras a comparar corresponden en su totalidad a dicho mes para el año 1984. En general se presume una leve distorsión por el hecho de llevar la totalidad de las cifras a centavos de dólar y aproximarlas.

De este cuadro se aprecia que en general las tarifas cobradas por transporte urbano en el Gran Santiago son bastante superiores a las cobradas por el mismo servicio en otras ciudades latinoamericanas. Deslumbra el caso de las tarifas mexicanas, que exhiben los montos más bajos de todas, debido a la aplicación de grandes subvenciones.

Cuadro 23

TARIFAS DE TRANSPORTE URBANO EN DISTINTAS CIUDADES DE
AMERICA LATINA 1981-1983
(en centavos de dolar)

Ciudad	Fecha	T A R I F A S				Obs.
		Autobus	Taxibus	Taxi colectivo	Metro	
Rio de Janeiro	mar.81	22				(1)
Rio de Janeiro	mar.81	18				(2)
Sao Paulo	jul.81	21				(3)
Curitiba	jul.81	13				(3)
Porto Alegre	jul.81	15				
Curitiba	nov.81	16				(3)
Gran Santiago	prom.81	19				contr.
Gran Santiago	prom.81	19.3				libre
Rio de Janeiro	abr.82	22				(2)
La Paz	nov.82		4-8			
Gran Santiago	prom.82	19	25			contr.
Gran Santiago	prom.82	21	26			libre
Lima	ene.83		11			
Buenos Aires	feb.83				12	(4)
La Paz	ago.83	6				
Quito	sep.83	5	8			
Brasil	sep.83	10				(5)
Lima	nov.83	12				
Rio de Janeiro	nov.83				7	
Porto Alegre	nov.83	12				
Buenos Aires	dic.83				12	(4)
Gran Santiago	prom.83	16	22		18	contr.
Gran Santiago	prom.83	21	24		66	libre
Caracas	may.84	15				
Lima	may.84	10	13			
Mexico	may.84	2			0,5	
Gran Santiago	may.84	22	28		63	20 libre

- (1) Bus Castelo - Ipanema
(2) Bus Estrada Ferro - Urca
(3) Bus tarifa única
(4) Colectivo 6-12 km
(5) Bus promedio

Fuente: División de Transportes y Comunicaciones CEPAL, a base de observación directa y de la prensa local.

3. El sistema de taxis colectivos

Con anterioridad al comienzo del periodo de liberalización de la locomoción colectiva, los servicios de taxis que operaban en el sistema de colectivos en el Gran Santiago, no superaban las 16 líneas, con una dotación no mayor a 400 vehículos.

A contar del mes de agosto del año 1978, se libera el sistema de taxis, permitiendo que estos operaran indistintamente en el sistema colectivo o básico, lo que generó que los operadores ofrecieran el servicio según los requerimientos de los usuarios.

La reglamentación del sector entre los requisitos del color del vehículo no hacía diferencia lo que permitió que algunos taxis operaran a las horas de mayor demanda en el sistema colectivo y en otras en el sistema básico. Así, conforme a la demanda que se generó en ciertas zonas de la ciudad, algunos operadores comenzaron a agruparse para ofrecer servicios, creando líneas de hecho.

Entre los problemas detectados del sistema, se puede señalar que algunos operadores no cumplían el recorrido ofrecido lo que conducía a reclamos del público usuario.

No obstante lo anterior, el sistema permitió generar una modalidad alternativa de servicio de locomoción colectiva, al crearse líneas de combinación con el ferrocarril metropolitano, así como líneas del tipo no urbano, que ofrecen servicio hacia sectores rurales cercanos a la ciudad de Santiago.

El incremento constante de la dotación de vehículos en esta modalidad de servicio, y el grado de saturación vehicular de algunas vías de la zona micro-centro de la ciudad, condujo a que la autoridad determinara la prohibición de circulación de los taxis colectivos por ciertas vías, en un área de cinco por ocho cuadras.

En julio de 1984, comenzó a regir una reglamentación específica para el sector de taxis colectivos, lo que determinó la separación de las modalidades de taxis básicos y colectivos, y los operadores libremente decidieron en cual sistema operar, de acuerdo a sus intereses.

Entre los requisitos que se establecieron se puede destacar el relativo al color, que diferencia los sistemas de servicio, dejando la combinación de colores amarillo-negro para los taxis básicos y negro completo para los colectivos; y el que determinó que los vehículos del servicio colectivo debían estar adscritos a un determinado recorrido.

Con el objeto de mantener al máximo los trazados de las líneas de colectivos que operaban de hecho, en la primera etapa no se aplicaron las normas referentes a la saturación vehicular, requisito para crear o modificar un recorrido de locomoción colectiva. Lo

anterior considerando también que en varios casos la saturación era generada por los mismos taxis colectivos que estaban operando en el sistema.

Esta modalidad de alternativa de locomoción colectiva ha permitido a la fecha contar con 165 líneas que, en su mayoría, ofrecen servicio combinado con el ferrocarril metropolitano y con una dotación total de 4 342 vehículos.

El aumento de dotación para las líneas de taxis colectivos, sólo se permite si no existe saturación vehicular en las vías que comprenden el trazado del recorrido solicitado.

El cuadro 24 presenta la evolución y comportamiento de la dotación de taxis que operan en el Gran Santiago, incluyendo aquellos que están en el sistema de colectivo.

Cuadro 24

EVOLUCION DEL NUMERO DE TAXIS POR COMUNA
DEL GRAN SANTIAGO, 1978-1984

Comuna	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Santiago	2 425	2 187	2 246	2 766	2 746	2 136
Conchalí	2 007	2 214	2 713	2 626	2 034	1 649
Providencia	1 170	1 195	1 260	1 159	982	1 501
Nuñoa	2 043	1 719	2 122	2 063	1 876	1 712
Maipú	699	787	1 228	1 328	1 360	1 295
Qta. Normal	1 600	1 885	2 592	2 283	2 026	1 789
Renca	1 438	2 053	2 337	1 823	1 258	902
Quilicura	120	189	555	554	399	328
Pudahuel	1 406	976	959	1 617	1 321	1 050
Las Condes	1 875	2 104	1 826	1 715	1 383	1 246
La Florida	1 018	-	2 954	2 669	2 679	1 831
La Reina	649	602	699	720	771	700
San Miguel	2 687	2 827	2 607	3 232	2 793	2 425
La Cisterna	1 969	2 335	2 495	2 444	1 933	1 649
La Granja	742	667	895	1 075	941	1 377
Puente Alto	190	268	485	629	632	691
San Bernardo	248	236	744	770	674	777
TOTAL	22 286	22 244	28 717	29 473	25 808	23 058

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

4. Las opiniones de los usuarios sobre el transporte urbano de la ciudad

Durante los años 1979 y 1980, en el Gran Santiago se llevó a cabo una serie de encuestas que tuvieron como objetivo identificar los problemas que enfrentaban a diario los usuarios de la locomoción colectiva. A dichas encuestas se les denominó "Estudios de opinión pública" y fueron realizadas por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

La recopilación de la información se hizo para 4 grandes zonas de la metrópoli: norte, sur, oriente y poniente, y la encuesta se centró básicamente en 4 variables del transporte urbano de pasajeros, para lo cual los usuarios debieron emitir su opinión con respecto a: "tiempo de espera", "tiempo de trayecto", "seguridad" y "calidad de servicio".

El resultado global de esta encuesta se muestra en el cuadro 25. Cabe destacar que los encuestados emitieron sus respuestas en 3 categorías: "más que aceptable", "aceptable" y "menos aceptable"; sin embargo al exhibir los datos se muestran los porcentajes correspondientes a las respuestas extremas, es decir, "más que aceptable" y "menos que aceptable" debido a que esta presentación facilita las conclusiones más obvias, es decir, si aumenta de un año a otro, el porcentaje de respuestas "más que aceptable", se puede afirmar que la opinión al respecto ha mejorado o viceversa.

Cuadro 25

OPINIONES DE LOS USUARIOS DE LA LOCOMOCION COLECTIVA (septiembre de cada año)

Variables	Más que aceptable		Menos que aceptable	
	Sept.79	Sept.80	Sept.79	Sept.80
Tiempo de espera	18.9	29.7	38.2	26.5
Tiempo de trayecto	18.1	30.6	28.1	22.4
Seguridad	29.5	32.6	16.8	17.5
calidad de servicio	20.9	30.5	23.3	19.0

Con respecto al tiempo de espera se apreciaba una mejoría que alcanza casi al 100% con respecto a 1979. Sin embargo, se tienen opiniones negativas al respecto, de parte de los pasajeros del sector oriente de la ciudad. En los restantes sectores, las opiniones son mayoritariamente positivas, destacándose de entre ellos los sectores norte y poniente.

En materia de calidad de servicio también se observa un mejoramiento general de las opiniones emitidas en el año 1979. No obstante, las opiniones que al respecto tiene el sector oriente reflejan un empeoramiento en la calidad y siendo los sectores norte y poniente, nuevamente, aquellos que opinan que la calidad de los servicios de locomoción ha aumentado.

En las opiniones de tiempo de trayecto se observa una tendencia al mejoramiento; sin embargo, el sector oriente es el más desconforme al respecto, sobre todo en aquellas opiniones emitidas por los usuarios de taxibuses como aquellos de locomoción particular. En lo que respecta al tipo de pasajeros que mayoritariamente opinó en forma favorable al respecto, se encuentran aquellos usuarios del F.C. metropolitano y de los taxis colectivos.

En general, las opiniones que se refieren a seguridad, han mejorado notablemente, sobre todo en los sectores norte y poniente. Sin embargo, al analizar estas opiniones por tipo de pasajero, se ve que aquellos usuarios de los servicios de locomoción particular, taxibuses y taxis colectivos son los que emiten las opiniones más negativas al respecto, mientras que los usuarios del F.C. metropolitano muestran una diferencia notable de opiniones respecto a los anteriores, afirmando una seguridad que casi alcanza el 100%.

Un hecho importante que cabe destacar debido a la influencia que podría tener en ciertas opiniones, se refiere a que durante el primer semestre del año 1980, se efectuó la construcción de un tramo de la línea 1 del F.C. metropolitano, correspondiente al recorrido que conectaba el sector céntrico con el sector oriente de la ciudad, y debido a que este recorrido es equivalente a una de las arterias principales que unen las zonas central y oriente y en ella se realizaban las construcciones correspondientes, afectó seriamente el tránsito en ese sentido, lo que se pone de relieve en las opiniones emitidas por los pasajeros respecto a los tiempos de espera, tiempos de trayecto, calidad y seguridad de los servicios.

Lamentablemente, no se tienen datos posteriores acerca de las opiniones de los usuarios del transporte urbano, sin embargo, y gracias al repunte general mostrado en los otros sectores de la ciudad, y, debido fundamentalmente al hecho de que el sector oriente ya desde mediados de 1980 cuenta con el importante apoyo del F.C. metropolitano para su transporte, se podría afirmar que el transporte urbano de pasajeros ha seguido mejorando a partir de 1980.

D. CONCLUSIONES

1. La liberalización del transporte urbano debe ser programada para ser aplicada en un mediano plazo, considerando básicamente que deben existir varias alternativas de transporte para los usuarios. En Chile, el proceso se ha llevado a efecto en un periodo de cinco años aproximadamente y con no menos de cinco alternativas de transporte para los usuarios.
2. Los mayores beneficios alcanzados por la liberalización del transporte en Chile, son producto, entre otros factores, de mantener ciertos principios económicos tales como: la competitividad de los mercados, apertura al comercio exterior y subsidiariedad del Estado.
3. Para liberalizar el transporte urbano es necesario aplicar normas respecto de todos los medios alternativos de viajes.
4. El proceso aplicado al transporte en Chile ha permitido mejorar sustancialmente el nivel de servicio y atender el máximo de zonas de la ciudad, con un nivel de competitividad razonable.
5. La liberalización del sector, debe permitir que el operador pueda decidir libremente las acciones a seguir para maximizar la operación de los servicios.
6. La libertad para decidir las frecuencias de servicio por parte de los operadores en el caso de Chile, ha permitido que los servicios se adapten a la demanda, consiguiendo obtener un mayor rendimiento de las flotas.
7. La liberalización de los recorridos debe contener una normativa que tenga relación directa con la saturación vehicular, para minimizar su efecto en las principales vías de la ciudad.
8. La libertad tarifaria debe programarse en un plazo razonable y teniendo presente el nivel de competencia que tenga el sector y el grado de capacidad empresarial de los empresarios para minimizar sus costos, que lo conduzcan a mantener una tarifa competitiva y aceptable para los usuarios.
9. Una de las normas para mantener la libertad tarifaria es que éstas no permitan que el operador cambie su tarifa en cualquier tramo del recorrido, con el objeto de asegurar a los usuarios un nivel de competitividad parejo. En Chile se ha conseguido obligando a que en los vehículos se adhiera un letrero que indique el valor de la tarifa.

10. La incorporación al sistema del transporte urbano de pasajeros, de un medio como los taxis colectivos, constituye una buena alternativa para los usuarios, fundamentalmente debido a las variaciones de la demanda por áreas.
11. Es importante para un proceso como el descrito, que se defina una política para priorizar el uso de las vías, considerando en primer lugar a aquellos vehículos que generan una menor congestión por pasajero transportado.
12. Es necesario que la gestión de tránsito tienda a otorgar el máximo de facilidades al transporte público; tal es el caso de Chile, donde se han implementado pistas exclusivas para buses, e incluso en un caso particular a contraflujo, paradas diferidas, coordinación de redes de semáforos, etc.
13. La coordinación de los organismos que tienen relación directa e indirecta con el sistema de transporte urbano de pasajeros, es fundamental para conseguir el éxito de una política de liberalización del sector.
14. El contar con un organismo único y rector para dictar la normativa relativa al transporte, ha sido fundamental para aplicar el proceso de liberalización.
15. Las restricciones que tiene el sistema de transporte urbano, desde el punto de vista de la infraestructura vial, en alguna medida se pueden contrarrestar jerarquizando la red para facilitar la gestión de tránsito, y ésta pueda alcanzar con mayor grado de eficiencia los objetivos propuestos.